



La force de
l'emploi intérieur et
la politique
migratoire

Luxembourg

Etude thématique 2011

Réseau Européen des Migrations
Point de Contact National Luxembourg

Université du Luxembourg

Point de Contact National EMN
P. O. Box 2
L- 7201 Walferdange, Luxembourg

www.emnluxembourg.lu

E-mail : coordination@emnluxembourg.lu

Le Réseau Européen des Migrations, créé par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objectif de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables en matière d'immigration et d'asile aux institutions communautaires, aux autorités et institutions des Etats membres et du grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille et de l'Intégration

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration

Contenu

AVANT PROPOS	1
SYNTHESE.....	2
1. INTRODUCTION: OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE	5
1.1. Méthodologie	7
<i>1.1.1. Entretiens</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2. Atelier avec la société civile</i>	<i>8</i>
<i>1.1.3. Conférences</i>	<i>8</i>
<i>1.1.4. Les données statistiques</i>	<i>8</i>
<i>1.1.5. Définitions</i>	<i>16</i>
<i>Migrant hautement qualifié</i>	<i>16</i>
<i>Migrant qualifié</i>	<i>16</i>
<i>Migrant peu qualifié</i>	<i>17</i>
<i>Chercheur</i>	<i>17</i>
<i>Travailleur saisonnier</i>	<i>18</i>
<i>Marché du travail intérieur</i>	<i>18</i>
<i>Salarié</i>	<i>18</i>
1.2. Analyse de littérature.....	18
2. UNE VUE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ECONOMIQUE EN LUXEMBOURG.....	25
2.1. Mise en contexte – Le Luxembourg : une terre d’accueil pour les ressortissants européens.....	25
2.2. Vision et politique nationale.....	36
<i>2.2.1 « Une politique du cas par cas, basée sur les besoins de l’économie. »</i>	<i>36</i>
<i>2.2.2 Les vecteurs de diversification</i>	<i>39</i>
<i>2.2.3 Attirer des chercheurs</i>	<i>41</i>
<i>2.2.4 Adapter les qualifications à la demande sur le marché du travail</i>	<i>43</i>
2.3. Cadre législatif et institutionnel.....	48
<i>2.3.1 Cadre institutionnel</i>	<i>48</i>
<i>2.3.2 L’ancienne loi sur l’immigration du 28 mars 1972</i>	<i>49</i>
<i>2.3.3 La loi sur la libre circulation des personnes et l’immigration de 2008.....</i>	<i>50</i>
<i>2.3.4 Développements futurs</i>	<i>61</i>
2.4. Défis et revendications	66
<i>2.4.1 Point de vue des employeurs</i>	<i>66</i>
<i>2.4.2 Point de vue de la société civile et des syndicats.....</i>	<i>69</i>
<i>2.4.3 Suggestions des différents acteurs sociétaux et politiques.....</i>	<i>71</i>
<i>2.4.4 Défis politiques.....</i>	<i>75</i>
2.5. Débats politiques et sociétaux	76
<i>2.5.1. Un sujet pas assez débattu.....</i>	<i>77</i>
<i>2.5.2. Un sujet sensible.....</i>	<i>78</i>

2.5.3. <i>La Grande Région : éternelle source de main-d'œuvre pour le Luxembourg ?</i>	79
2.5.4. <i>Manque de structures d'accueil</i>	80
2.5.5. <i>Image de marque du Luxembourg</i>	81
2.5.6. <i>Participation politique des travailleurs étrangers au Luxembourg</i>	82
2.5.7. <i>Problème de cohésion sociale au Luxembourg</i>	85
2.5.8. <i>Le système scolaire luxembourgeois</i>	86
3. MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ECONOMIQUE ET LEGISLATION	90
3.1 Mécanismes d'identification de la pénurie de main-d'œuvre	90
3.1.1. <i>Régime spécifique pour les secteurs et professions caractérisées par des difficultés de recrutement</i>	91
3.1.2. <i>Test du marché</i>	91
3.1.3. <i>Enquêtes sur les qualifications de demain au Luxembourg</i>	93
3.1.4. <i>Études et actions menées sur le marché du travail en Grande Région</i>	94
3.2 Mécanisme d'évaluation des compétences et la reconnaissance des qualifications des migrants	97
3.2.1. <i>Mécanisme d'évaluation des compétences</i>	97
3.2.2. <i>Reconnaissance des qualifications</i>	99
3.3. Mesures d'intégration	105
4. STATISTIQUES ET TENDANCES SUR LE MARCHE DU TRAVAIL AU LUXEMBOURG	108
4.1. Statistiques sur le marché du travail au Luxembourg	108
4.1.1. <i>Analyse du stock des actifs salariés</i>	109
4.1.2. <i>Analyse des flux des travailleurs salariés résidents et non-résidents</i>	122
4.2. Analyse des tendances	131
4.2.1. <i>La pénurie de main d'œuvre au Luxembourg</i>	131
4.2.2. <i>Prévisions sur l'évolution du marché du travail</i>	134
4.2.3. <i>Le retour des migrants économiques</i>	136
4.2.4. <i>Le travail illégal</i>	137
4.2.5. <i>L'impact de la mobilité intra-européenne sur le marché du travail</i>	138
4.2.6. <i>L'impact de la crise sur le marché du travail luxembourgeois</i>	139
5. LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS POUR LA MIGRATION ÉCONOMIQUE	140
5.1. <i>Accords de coopération avec les pays tiers</i>	140
5.2. <i>Fuite des cerveaux et gaspillage de compétences</i>	142
6. CONCLUSIONS	144
7. BIBLIOGRAPHIE	146
8. ANNEXES	156

AVANT PROPOS

Les opinions et interprétations exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs.

Elles ne reflètent pas nécessairement les positions du Ministère de la Famille et de l'Intégration et du Ministère des Affaires étrangères.

Le présent rapport a été élaboré par les membres du Point de Contact National Luxembourg du Réseau Européen des Migrations (EMN) sous la responsabilité et la coordination de Christel Baltes-Löhr et Adolfo Sommaribas, Université du Luxembourg. Membres du EMN NCP LU qui étaient chargés de la rédaction : Sylvain Besch, CEFIS- Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales; Claudia Hartmann-Hirsch, CEPS/Instead ; Anna Dederichs, Université du Luxembourg, Germaine Thill, STATEC; Sylvie Prommenschenkel, Ministère des Affaires étrangères et Marc Hayot, Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, Ministère de la Famille et de l'Intégration.

SYNTHESE

L'immigration économique est considérée par les États membres de l'Union Européenne comme un facteur important pour résoudre non seulement le problème de vieillissement de la population général de l'Union, les taux de natalité négative et la manque de main-d'œuvre hautement qualifié. Après la crise économique et financière des dernières trois années la problématique ne perd pas d'actualité, même si la crise a eu un impact direct sur les marchés du travail des états membres et sur la demande de main-d'œuvre.

Comme principe général, la matière d'immigration est une compétence primaire de chaque état membre qui a le droit à régler non seulement les volumes sinon aussi les formes et conditions des étrangers sur le marché du travail national. Tout cela en répondant à sa propre politique et intérêts économiques. Néanmoins, l'Union Européen à travers de ses diverses institutions et politiques à légiférer de manière approfondie sur le sujet avec l'objectif de maintenir la compétitivité et la croissance économique.

C'est pourquoi le EMN à décide de faire une étude sur le sujet dans tous les États membres pour pouvoir analyser le phénomène au niveau européen. Tous les NCP écrivent cette étude d'après des critères d'élaboration spécifiques par EMN (NCP et la Commission européenne). Ces critères d'élaboration définissent le cadre contextuel de l'étude, la méthodologie, les données statistiques à fournir ainsi que les définitions à suivre. Ils permettent d'assurer l'homogénéité des études réalisées par les différents NCP afin de pouvoir en faire un rapport de synthèse au niveau européen. On a fait une étude exhaustive sur la bibliographie nationale sur le sujet, des interviews aux acteurs économiques concernés (gouvernement, syndicats et employeurs), un atelier pour connaître l'opinion de la société civile sur le sujet et plusieurs conférences pour discuter le sujet. Néanmoins, au Luxembourg on a pu remarquer que l'information statistique n'est pas encore centralisée et qu'elle se trouve dans différentes institutions étatiques. Les données statistiques étaient incomplètes et inconsistantes avec les critères de classification internationale (CITT-88). Alors, on discuté avec l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), la Direction de l'Immigration et l'Administration de l'emploi (ADEM) pour développer des bases de données qui remplissent les critères de l'étude.

Pour le Luxembourg on peut constater des différences par rapport aux pays limitrophes. En étant un des pays les plus petits de l'Union, le Luxembourg a eu besoin de la main-d'œuvre étrangère depuis la fin du XIXème siècle, quand l'industrie de la sidérurgie s'est développée sur son territoire. Ce besoin est né du fait de la pénurie ainsi que du manque des formations de la main-d'œuvre nationale. Par conséquence, le développement de l'économie luxembourgeoise a été directement lié à la migration économique. Ce phénomène reste constante jusqu'à nos jours.

En plus, l'instauration des institutions européennes sur le territoire grand-ducal n'ont pas seulement eu pour effet la migration des fonctionnaires européens et d'une main d'œuvre hautement qualifiée qui s'installe au Luxembourg et dans la Grande Région, pour satisfaire les besoins de ces institutions.

Cependant, le Luxembourg, vue sa taille et sa position géographique, a pu profiter d'une migration économique très particulière. Vu que le pays se localise dans un carrefour très important de l'Union, faisant frontière avec les deux grands moteurs économiques de l'Union (la France et l'Allemagne), le Luxembourg a toujours pu bénéficier d'une main-d'œuvre très qualifiée provenant de la Grande Région. Cette main-d'œuvre très qualifiée est attirée substantiellement par deux raisons : 1) les salaires plus compétitifs sur le marché du travail luxembourgeois ; et 2) la possibilité de vivre dans des pays limitrophes où le coût de la vie est inférieur au Luxembourg ; une situation qui justifie le déplacement des frontaliers.

Donc, tous ces éléments confondus ont permis que la migration économique soit très particulière. Elle se compose des frontaliers, des travailleurs hautement qualifiés surtout de provenance des pays de l'Union. C'est-à-dire, le Luxembourg a une population « européenne », principalement frontalière et avec qu'une faible proportion de migrants des pays tiers - une situation qui contraste avec celle des autres états membres.

La globalisation a aussi joué un rôle important dans le développement de la migration économique sur le marché du travail luxembourgeois. Cela a fait que la place financière a dû devenir hautement spécialisée pour pouvoir rester compétitive par rapport aux autres places financières et pour garder son volume des affaires. Pour maintenir son avantage compétitif, le Luxembourg a besoin de personnel hautement qualifié que jusqu'à maintenant, le pays l'avait trouvé dans la Grande Région.

L'augmentation significative de nombre des frontaliers dans les dernières décennies a fait que l'offre de main-d'œuvre spécialisée dans la Grande Région est réduite. Cette situation et surtout l'accélération exponentielle a été accompagné par le fait que les autorités politiques n'ont pas pu prévoir aucun plan pour réagir systématiquement à une éventuelle pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail national.

Par conséquent, les entreprises sont obligées non seulement d'aller chercher leurs travailleurs très qualifiés hors des frontières naturelles de la Grande Région, mais aussi dans des pays tiers. La main-d'œuvre de provenance luxembourgeoise se trouve surtout dans le secteur public. On peut conclure que l'administration en Luxembourg est dirigée par des nationaux et que la direction économique se trouve dans les mains des étrangers.

Néanmoins, les entreprises, qui ont besoin de ce type de personnel hautement qualifié, se trouvent confrontées aux structures et procédures qui ne répondent pas aux besoins flexibles et dynamiques, qui caractérisent une place financière globalisée. Cela pourrait expliquer pourquoi le marché luxembourgeois ne semble pas être tellement attractif pour ce type de travailleur que d'autres places financières comme en Suisse, New York, Londres, Bahreïn, Dubaï, Singapour ou Hong Kong. Ainsi, on pourrait assumer des problèmes similaires concernant les chercheurs aux centres de recherche.

Le gouvernement ainsi comme les autres acteurs économiques (employeurs et syndicats) commencent à prendre conscience du problème de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et hautement qualifiée. Le gouvernement montre de plus en plus une intention de réaliser des actions concrètes sur le sujet mentionné ci-avant. Néanmoins, les réformes restent jusqu'au moment isolées et partielles sans répondre clairement aux problèmes comme l'immigration illégale, la migration de travailleurs moins qualifiés en provenance de pays tiers, la fuite de cerveaux tant nationaux comme étrangers et le niveau de formation de la population autochtone luxembourgeoise.

Les résultats de cette étude pourraient être utiles pour les responsables politiques afin de développer des mesures adaptées pour pouvoir mieux répondre aux besoins de l'économie nationale et internationale et ainsi garantir une position entre les économies les plus florissantes de l'Union Européenne.

1. INTRODUCTION: OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE

Le Réseau européen des migrations (*European Migration Network – EMN*)¹ fut créé par la décision 2008/381/EC du Conseil.² Son objectif est de livrer des données actuelles, objectives, fiables et comparables en matière d'immigration et d'asile. L'EMN est également destiné à fournir des informations au public dans un sens large sur ces questions.

En combinant la collecte d'informations avec leur analyse, comme dans le cas de la présente étude, l'EMN contribue à produire de meilleures informations et une meilleure compréhension de l'immigration et de l'asile dans les États membres de l'Union européenne (UE). L'objectif de l'EMN étant de soutenir l'élaboration de politiques au niveau européen, ces analyses doivent être pertinentes, en ligne avec les initiatives politiques actuelles ou dans des domaines dans lesquels un manque d'informations a été identifié et qui pourraient faire l'objet de nouvelles initiatives politiques dans le futur.

Le comité directeur de l'EMN a approuvé la sélection de l'étude « Satisfying Labour Demand through Migration » dans son programme de travail de 2010. L'objectif de l'étude est de comprendre les stratégies développées pour aborder les besoins du marché du travail et la pénurie de main-d'œuvre des États membres et de comprendre l'efficacité de ces stratégies ainsi que d'examiner l'impact de la récente crise économique sur ces stratégies.

La migration économique est considérée par les États membres comme un moyen potentiellement important pour résoudre les problèmes de vieillissement de la population au sein de l'Union Européenne et pouvoir satisfaire la demande en augmentation de travailleurs hautement qualifiés, même si la crise économique a eu un grand impact partout sur le territoire de l'Union.

Si la gestion de l'immigration est une compétence propre de chaque État membre, dans le sens que celui-ci peut déterminer le volume d'admission des immigrés pour accéder au marché du travail, la politique et la législation européennes ont notamment comme finalité d'augmenter la compétitivité de l'économie de l'Union dans son ensemble, de promouvoir la croissance économique et de renforcer une société de connaissance.

¹ Pour de plus amples informations sur le Réseau européen des migrations, voir : <http://www.emn.europa.eu>.

² Décision du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0381:FR:NOT>.

Cette étude contribuera à informer les décideurs politiques sur les différentes options pour aborder la demande de main-d'œuvre relative aux besoins de compétences sur le long terme et essaiera d'apporter une réponse à l'impact des changements économiques récents. Aussi, l'étude peut recueillir des données sur l'efficacité des différentes stratégies utilisées à cet égard.

Chaque « Point de contact national » (*National Contact Point* – NCP) du EMN réalise une étude nationale sur ce sujet. La présente étude est la contribution du NCP luxembourgeois (LU EMN NCP). Les études nationales des autres NCP ainsi que le rapport de synthèse qui en résulte au niveau européen sont disponibles sur le site internet de l'EMN.

1.1. Méthodologie

Tous les NCP réalisent cette étude selon des critères d'élaboration spécifiques établis par le EMN (NCP et la Commission européenne). Ces critères définissent le cadre contextuel de l'étude, la méthodologie, les données statistiques à fournir, et les définitions à suivre. Ils permettent d'assurer l'homogénéité des études réalisées par les différents NCP en vue du rapport de synthèse au niveau européen.

Pour le Luxembourg, la description méthodologique est assez détaillée : on y explique les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de respecter tous les critères d'élaboration de l'étude, soit parce que les données demandées n'existent pas au Luxembourg, soit parce qu'elles sont largement lacunaires.

1.1.1. Entretiens

La pénurie de main-d'œuvre liée à la migration économique des pays tiers n'est actuellement pas débattue entre les acteurs économiques au Luxembourg³. Pour pallier au manque d'informations et de données statistiques en la matière, on a réalisé douze entretiens approfondis avec des acteurs du monde socio-économique et politique. Cette enquête qualitative avait pour objectif fondamental d'investiguer la thématique dans le contexte national.

Ces interviews ont été réalisées avec des représentants des autorités nationales (4), des représentants des employeurs (7) et des représentants des syndicats (1). Le nombre réduit des entretiens est dû aux contraintes de temps. On regrette de n'avoir pu interroger qu'un seul représentant syndical. L'identité des personnes interviewées reste anonyme.

Le questionnaire utilisé pour réaliser les interviews était développé selon les standards (spécifications) de l'EMN et selon la méthode des entretiens semi-structurés.⁴

³ Cependant, le Conseil Economique et Social a adressé depuis des années cette problématique.

⁴ Flick, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung; Rowohlt-Taschenbuchverlag: Reinbek. Flick, Uwe (2004): Triangulation. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

1.1.2. Atelier avec la société civile

Un atelier a été organisé pour recueillir les opinions de la société civile. Cet atelier a regroupé huit personnes, soit des représentants des ONGs soit des représentants du Gouvernement. L'objectif était de promouvoir un échange d'opinions sur la thématique de la migration économique au niveau national.

Un « brain storming » a permis de débattre sur la migration économique du point de vue des ressortissants des pays tiers. Les aspects suivants ont été discutés : l'éducation, la régularisation des sans-papiers, les conséquences de la crise financière, la politique d'immigration, différents facteurs influençant la migration, la fuite des cerveaux et le gaspillage des compétences. On a aussi abordé le degré d'implication des différents types d'acteurs dans ces débats au niveau national, ainsi que les mesures d'intégration.

L'atelier a permis de traiter des sujets qui ne sont pas discutés publiquement et de créer un lieu d'échange et de rencontre informel.

1.1.3. Conférences

La deuxième conférence nationale du LU EMN NCP du 18 juin 2010 a permis de débattre les pistes pour combler la pénurie de main-d'œuvre grâce à la migration économique et d'aborder le sujet de la migration temporaire et circulaire.

La troisième conférence nationale du LU EMN NCP du 25 novembre 2010 a été l'occasion de présenter les résultats préliminaires de cette étude et d'engager le débat avec les participants.

Enfin, ces résultats préliminaires ont été présentés lors de la conférence nationale du FR EMN NCP le 6 décembre 2010 à Paris.

1.1.4. Les données statistiques

Dans le cadre de cette étude, la classification CITP-88 (Classification internationale type de professions) du Bureau international du Travail (BIT) est utilisée pour la collecte des données statistiques, puisqu'elle « se fonde sur la nature du travail effectué, les critères de base étant le niveau et la spécialisation des compétences requises. »⁵ Le code CITP-88 permet donc de classer les salariés par niveau de qualification.

⁵ Classification internationale type des professions: CITP-88 : <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/publ/isco88.htm>

Dans l'ensemble, il a été demandé d'effectuer une analyse du stock, des entrées et sorties de salariés au Luxembourg par nationalité (Luxembourgeois, UE-15, UE-10, UE-2 et les ressortissants de pays tiers) et par niveau de qualification (hautement qualifiés, qualifiés, peu qualifiés, chercheurs et travailleurs saisonniers) au 31 décembre de chaque année, de 2004 à 2009. Par ailleurs, des données ont été demandées sur le nombre de postes non-pourvus, selon les dix principaux pays d'origine et les principaux secteurs d'activité. Au-delà des spécifications de l'étude, nous avons également distingué les frontaliers dans quelques tableaux en raison de leur part importante parmi les actifs salariés au Luxembourg.

Plusieurs difficultés ont été rencontrées au niveau national en ce qui concerne la collecte de données statistiques.

En général, on peut déplorer que, malgré l'abondance des données statistiques qui existent, il est difficile de trouver des données statistiques au niveau national qui correspondent aux critères retenus pour cette étude et qui permettraient d'assurer la comparabilité des données entre les différents États membres.

Les données de l'IGSS

La partie statistique de cette étude se base essentiellement sur les données provenant de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS). Tout actif salarié qui touche une rémunération doit être affilié à la sécurité sociale ; raison pour laquelle la base de données de l'IGSS est la plus exhaustive. Elle tient également compte des salariés ressortissants de pays tiers sans autorisation de séjour et inscrits à la sécurité sociale.⁶ Les données de l'IGSS correspondent aux déclarations des employeurs. Elles répertorient les salariés affiliés à la sécurité sociale au Luxembourg selon leur nationalité, le secteur d'activité – grâce au code NACE (nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne) – et la profession – grâce au code CIP (classification internationale type de professions). Elles permettent également de dégager des renseignements sur le pays de naissance, le pays de résidence, le début et la fin de l'activité et les changements d'employeur et de code NACE ou de code CIP. Elles permettent de connaître au 31 décembre de chaque année le nombre

⁶ Point de vue ministériel, interview 6, page 11, ligne 13-20.

exact de salariés au Luxembourg et de les regrouper selon les catégories suivantes : UE-15,⁷ UE-10,⁸ UE-2,⁹ pays tiers.

Dans cette étude, la catégorie des salariés hautement qualifiés regroupe les groupes 1 (les membres de l'exécutif et des corps législatifs, les cadres supérieurs de l'administration publique ainsi que les dirigeants et les cadres supérieurs d'entreprise), 2 (les professions intellectuelles et scientifiques) et 3 (les membres des professions intermédiaires) du code CITP-88. La catégorie des salariés qualifiés comprend les groupes 4 (les employés de type administratif), 5 (le personnel des services et les vendeurs de magasin et de marché), 6 (les agriculteurs et les ouvriers qualifiés de l'agriculture et de la pêche), 7 (les artisans et les ouvriers des métiers de type artisanal) et 8 (les conducteurs d'installations et de machines et les ouvriers de l'assemblage). La catégorie des salariés peu qualifiés comprend le groupe 9 (les ouvriers et les employés non qualifiés) du code CITP-88.

Toutefois, on doit relever d'emblée les lacunes au niveau des données de l'IGSS. Ainsi, elles ne permettent pas, par exemple, de renseigner de manière exhaustive sur le niveau de qualification des personnes affiliées à la sécurité sociale pour l'ensemble de la période traitée. En effet, le code CITP a seulement été introduit en 2004 pour les entreprises. En 2004, seulement 9% des salariés disposaient d'un code CITP. Cette part est depuis lors en forte augmentation, puisque la règle veut que tous les salariés entrant sur le marché du travail se voient attribuer depuis 2004 un code CITP. En 2009, 66% des salariés disposaient d'un code CITP. Ces données lacunaires expliquent pourquoi une comparaison dans le temps, du niveau de qualification des salariés s'avère très difficile. Les données de l'IGSS renseignent sur les personnes déclarées à la sécurité sociale, mais ne donnent pas d'indication sur le nombre de personnes autorisées à travailler.

Le code NACE 1.1, est quant à lui, déjà plus largement utilisé dans les données de l'IGSS. En 2004, 8,2% des salariés déclarés à l'IGSS ne disposaient pas de code NACE 1.1. C'est toujours le cas pour 5,8% des salariés en 2009.

Selon les spécifications de l'étude, il a fallu indiquer l'effectif des personnes travaillant dans certaines catégories CITP spécifiques (intendants et personnel des services de restauration, personnel soignant et assimilé, médecins et assimilés (à l'exception des cadres infirmiers), cadres infirmiers et sages-femmes, etc.). Face à la part importante de CITP manquants dans

⁷ L'UE-15 compte les États membres suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

⁸ L'UE-10 compte les États membres suivants : Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

⁹ L'UE-2 compte les États membres suivants : Bulgarie et Roumanie.

les données de l'IGSS, les chiffres obtenus sont trop petits et non-représentatifs. De fait, on a utilisé le code NACE pour regrouper les salariés selon leur secteur d'activité.

Dans les flux d'entrée, on part du stock initial (situation au 1^{er} janvier 2004) composé des personnes ayant un contrat qui a débuté avant le 31 décembre 2003 et ayant une fin postérieure au 31 décembre 2003, auquel s'ajoutent annuellement les nouveaux actifs et les personnes ayant un nouveau contrat suite à une interruption de 6 mois depuis le dernier contrat.

Dans les flux de sortie, on recense les personnes avec un contrat achevé et n'ayant pas de nouveau contrat endéans les 6 mois. Les chômeurs et préretraités génèrent aussi une sortie.

Les données de la Direction de l'immigration

Selon la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration toutes les demandes d'autorisation de séjour doivent être adressées à la Direction de l'immigration. Les conditions d'obtention pour certaines autorisations de séjour ont été changées, et d'autres catégories (telles que les chercheurs et les travailleurs hautement qualifiés) ont été créées, de sorte qu'il est impossible de tirer des conclusions relatives à l'évolution de ces chiffres entre 2004 et 2009. Ceci explique le recours limité aux données de la Direction de l'immigration.

L'enquête sur les forces de travail

Tel que mentionné ci-dessus, les données manquantes sur les codes CIP et NACE manquants dans les données de l'IGSS limitent les conclusions issues de l'analyse sur le niveau de qualification et le secteur d'activité. On a donc essayé de comparer les données de l'IGSS avec celles de l'enquête sur les forces de travail (EFT).

L'EFT est une enquête annuelle ou biannuelle effectuée auprès d'un échantillon représentatif des actifs résidents employés ou hors du marché du travail. Les données correspondent à une situation auto-déclarée des individus. Au Luxembourg, l'EFT est menée auprès de quelques 8 500 ménages, soit 20 000 individus. Elle est menée dans presque tous les États membres, ce qui facilite les comparaisons des données sur le marché du travail. Elle fournit des informations sur la structure de la population, sur l'emploi, la formation et la recherche d'emploi. Ces données ont l'avantage de fournir des renseignements sur les caractéristiques démographiques, économique et sociales des employés, des personnes non-employées et de la population inactive. Elles permettent également de regrouper les salariés dans différentes

catégories (hautement qualifiés, qualifiés, peu qualifiés et autres), puisqu'elles utilisent le code CIP. Par ailleurs, elles renseignent sur la nationalité des actifs, ce qui permet de distinguer ces derniers entre plusieurs groupes (UE-15, UE-10, UE-2, pays tiers).

En l'absence de données exhaustives, on s'est basé sur les chiffres relatifs des effectifs, afin de pouvoir les comparer avec les tendances observées à partir des données de l'IGSS.

Suite à plusieurs tentatives, on s'est rendu compte que la comparabilité entre les données IGSS et EFT reste très limitée. En effet, outre le problème d'harmonisation des données (les données de l'IGSS sont les résultats des déclarations faites par les employeurs et les données de l'EFT sont basées sur les auto-déclarations des assurés), le manque d'exhaustivité des données de l'EFT peut fausser les résultats concernant les étrangers, et surtout des ressortissants de pays tiers en raison de leur faible nombre au Luxembourg. Enfin, on ne dispose des données de l'EFT que sur la période 2004-2008.

À titre d'illustration, une comparaison des données IGSS et EFT d'après les différents secteurs d'activité (sur la base du code NACE), a permis d'identifier entre les deux sources des données, d'une part, certaines tendances identiques, et, d'autre part, des tendances qui s'opposent de manière notable, notamment en ce qui concerne les données sur les étrangers. En effet, pour des secteurs comme l'agriculture ou l'administration publique, il apparaît nettement qu'ils sont dominés par les nationaux, quelle que soit la source des données. Même si les proportions varient d'une base de données à l'autre et d'une année à l'autre, les tendances restent quasi identiques. En revanche, pour les autres secteurs, en particulier le transport, le commerce, le secteur bancaire, et l'hôtellerie/restauration, les différences sont importantes. On sait d'après les données STATEC que le secteur financier est en majorité dominé par les frontaliers¹⁰. Or, les résultats obtenus divergent considérablement ici, non seulement en fonction des sources des données, mais aussi, et pour une même base de données, en fonction des années. Ainsi, d'après les données de l'EFT, on note, à partir de 2005 un accroissement de la part des nationaux dans le secteur bancaire. À l'opposé, la part des nationaux chute à partir de cette même année lorsqu'on utilise les données de l'IGSS. Cette disparité pourrait être notamment due au fait que les personnes interviewées lors de l'enquête EFT doivent disposer d'un téléphone fixe et qu'il est probable que les nationaux répondent davantage à cette condition que les étrangers (dont bon nombre ont des contrats à durée déterminée).

¹⁰ Selon les données de l'IGSS en 2009 les frontaliers représentaient 50,8% du total, pendant que les étrangers résidents 28% et les résidents nationaux seulement 21,2%. Voir tableau n°2.

Les données de l'ADEM

L'entretien avec l'Administration de l'Emploi (ADEM) a permis de mettre en évidence plusieurs freins à la comparabilité et à l'exhaustivité des données, notamment en ce qui concerne les données sur les postes vacants et pourvus. Tout d'abord, la lacune la plus importante réside dans le fait que seulement 40% des postes vacants sont déclarés à l'ADEM, comme le permet de constater une enquête du CEPS/INSTEAD,¹¹ alors même qu'il existe une obligation juridique pour les entreprises de le faire. Pour certains postes déclarés vacants, la collaboration entre l'ADEM et l'entreprise s'arrête à la seule déclaration administrative, tandis que pour d'autres, elle se prolonge par une participation active de l'ADEM à la prospection de candidats.¹² Dans les cas où l'ADEM n'a pas contribué au placement du candidat, il n'est pas possible de faire le lien entre un poste qui était vacant et un poste qui a été pourvu, et ce pour plusieurs raisons. D'abord :

- 1) Les postes pourvus ne sont pas nécessairement enregistrés, puisque les entreprises ne sont pas tenues d'en informer l'ADEM.
- 2) La description du poste vacant et celle du poste pourvu ne se ressemblent pas toujours. Ainsi, une entreprise peut recruter une personne dont le profil est différent de la description du poste (par exemple : une entreprise veut recruter un employé sénior mais va recruter un employé junior sans que l'ADEM en soit avisée). De même, une entreprise peut chercher à recruter pour une autre de ses filiales.
- 3) Il arrive que l'entreprise n'indique pas non plus le secteur de l'offre d'emploi.
- 4) Le salaire ne permet pas forcément de faire le lien entre un poste vacant et un poste pourvu, puisqu'il n'est pas toujours notifié dans l'offre d'emploi.

Il faut également noter, qu'il n'existe pas, au niveau de l'ADEM, de définition ou de critères qui permettraient de déterminer un poste vacant non-pourvu. Nonobstant la faible couverture des postes vacants déclarés à l'ADEM, il arrive que des entreprises déclarent une grande fourchette de postes à pourvoir pour une courte durée (par ex. des techniciens ou techniciennes de surface pour remplacer le personnel qui est parti pour les vacances d'été) ou, à l'inverse, laissent certaines offres toujours ouvertes afin de pouvoir mieux gérer le roulement permanent de personnel qui existe pour certaines positions.

¹¹ Genevois, Anne-Sophie, CEPS/INSTEAD, Population & emploi n°45, novembre 2009, «Place de l'ADEM dans les recrutements des entreprises implantées au Grand-Duché », page 3.

¹² Genevois, Anne-Sophie, CEPS/INSTEAD, Population & emploi n°45, novembre 2009, «Place de l'ADEM dans les recrutements des entreprises implantées au Grand-Duché », page 2.

Par conséquent, il n'est pas possible de fournir des données chiffrées sur les postes vacants non-pourvus qui permettraient de faire une évaluation de la pénurie de main-d'œuvre. Par contre, on peut trouver dans l'annexe 3.11, à titre indicatif, un tableau récapitulatif des postes déclarés vacants selon les principaux secteurs d'activité des entreprises (flux) pour le 4ème trimestre (octobre-novembre-décembre) de 2008 à 2010.

Les travailleurs saisonniers

A côté des catégories des salariés hautement qualifiés, qualifiés et peu qualifiés, les spécifications de l'étude demandent aussi des informations sur les catégories des travailleurs saisonniers et des chercheurs. Malheureusement au Luxembourg, on ne dispose pas de données statistiques sur ces catégories de travailleurs. La loi du 29 août 2008 ne prévoit pas de statut spécifique pour le travailleur saisonnier, qu'il soit citoyen UE ou ressortissant de pays tiers. Son cadre légal est prévu par les articles L.122-3, 122-4, 122-5, 122-7, 131-8, 131-11 and 211-13 du Code du Travail.¹³

La Direction de l'Immigration ne dispose pas de données dans ce domaine, ni l'IGSS.

Les chercheurs

On ne peut malheureusement pas fournir de données statistiques sur les chercheurs. En effet, ni le code NACE, ni le code CIP ne permettent d'identifier les chercheurs. Ils n'apparaissent donc pas dans les fichiers de l'IGSS. De plus, en raison du changement législatif opéré en 2008, qui a introduit une catégorie d'autorisation de séjour spécifique pour les chercheurs provenant d'un pays tiers, il n'est possible que d'avoir des données statistiques sur les chercheurs de pays tiers pour l'année 2009,¹⁴ mais pas d'en dégager des tendances pour les dernières années.

Les artisans

Bien que le groupe des artisans ne soit pas mentionné dans les spécifications de l'étude, on aimerait préciser que ce secteur n'est pas identifié en tant que tel dans la nomenclature NACE. Les artisans sont divisés entre le groupe commerce et le groupe industrie.¹⁵ Pourtant, le secteur de l'artisanat comprend 71589 personnes en 2009,¹⁶ soit environ 20% de la main d'œuvre au Luxembourg. Par conséquent, la Chambre des métiers a créé ses propres statistiques.

¹³ Loi du 31 juillet 2006, Mémorial A n° 149 of 29 août 2006, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0149/a149.pdf#page=2>

¹⁴ En 2009, 15 personnes ont bénéficié d'une autorisation de séjour en tant que chercheur, 15 personnes d'un titre de séjour et 56 personnes d'une autorisation de travail en tant que chercheur (« Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009 », page 33). Une personne séjournant en tant que chercheur peut avoir plusieurs autorisations de travail.

¹⁵ Point de vue des employeurs, interview 5, page 1, lignes 45-46.

¹⁶ Chambre des Métiers Luxembourg, « Artisanat : Annuaire statistique 2009 », Centre de promotion et de recherche, mars 2010, page 22.

1.1.5. Définitions

Vu que l'objectif final de l'étude est de pouvoir réaliser des comparaisons entre les différents Etats membres de l'UE, il est nécessaire d'homogénéiser le vocabulaire utilisé. C'est pourquoi on va utiliser le glossaire de l'EMN sur l'asile et les migrations¹⁷

Dans le contexte de cette étude, les définitions suivantes vont être utilisées:

Migrant hautement qualifié

Dans le contexte de l'UE, il s'agit d'une personne :

- embauchée dans un Etat membre et protégée par son statut de travailleur dans le cadre de la législation nationale sur l'emploi et/ou conformément aux pratiques nationales, quel que soit le lien juridique, aux fins de l'exercice d'un travail réel et effectif, pour le compte ou sous la direction de quelqu'un d'autre ;
- rémunérée ;
- et qui possède les compétences appropriées spécifiquement requises, attestées par des qualifications professionnelles élevées.¹⁸

Dans le contexte international: personne relevant, dans la classification CITEP-88 du BIT, des catégories 1, 2 et 3,¹⁹ comme par exemple les dirigeants, les cadres supérieurs, les personnes issues de professions intellectuelles et scientifiques, et les techniciens. Ces personnes se déplacent au sein du marché du travail interne des sociétés transnationales et des organisations internationales, ou recherchent un emploi sur les marchés du travail (internationaux) qui recrutent des individus dont les compétences sont rares.

Migrant qualifié

Dans le cadre de cette étude, le terme de *migrant qualifié* rassemble les catégories 4 à 8 du code CITEP-88, c'est-à-dire :

¹⁷ Le glossaire sur l'asile et les migrations de l'EMN est disponible sur le site internet : <http://www.emn.europa.eu>.

¹⁸ Voir glossaire sur l'asile et les migrations de l'EMN <http://www.emn.europa.eu>.

¹⁹ Pour de plus amples détail sur les définitions des catégories 1, 2 et 3 de la CITEP-88, voir les définitions données sur le site du BIT : <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/1.htm>; <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/2.htm> et <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/3.htm>.

- Le grand groupe 4 : les employés de type administratif²⁰
- Le grand groupe 5 : le personnel des services et les vendeurs de magasin et de marché²¹
- Le grand groupe 6 : les agriculteurs et les ouvriers qualifiés de l'agriculture et de la pêche²²
- Le grand groupe 7 : les artisans et les ouvriers des métiers de type artisanal²³
- Le grand groupe 8 : les conducteurs d'installations et de machines et les ouvriers de l'assemblage.²⁴

Migrant peu qualifié

Dans le cadre de cette étude, le terme de *migrant/salarié peu qualifié* fait référence au grand groupe 9 du code CITEP-88,²⁵ soit les ouvriers et les employés non qualifiés.

Chercheur

Pour la définition du terme *chercheur*, qui n'apparaît pas dans la classification CITEP-88, on utilise la définition donnée dans la directive 2005/71/CE du Conseil de l'UE du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique : « Tout ressortissant de pays tiers titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur approprié, donnant accès aux programmes de doctorat, qui est sélectionné par un organisme de recherche pour mener un projet de recherche pour lequel les qualifications susmentionnées sont généralement requises. »²⁶

²⁰ Voir définition du grand groupe 4 sur <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/4.htm>.

²¹ Voir définition du grand groupe 5 sur <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/5.htm>.

²² Voir définition du grand groupe 6 sur <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/6.htm>.

²³ Voir définition du grand groupe 7 sur <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/7.htm>.

²⁴ Voir définition du grand groupe 8 sur <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/8.htm>.

²⁵ Voir définition du grand groupe 9 sur <http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/isco/isco88/9.htm>.

²⁶ Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=414235:cs&lang=fr&list=465980:cs,447071:cs,420779:cs,420777:cs,414235:cs.&pos=5&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

Travailleur saisonnier

La définition du terme travailleur saisonnier, qui n'apparaît pas dans la classification CITP-88, est donnée par la résolution du Conseil de l'UE du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres : « Travailleur qui réside dans un pays tiers mais est employé dans un secteur d'activité soumis au rythme des saisons sur le territoire d'un État membre, sur la base d'un contrat à durée déterminée et pour un emploi précis. »²⁷

Marché du travail intérieur

Le marché intérieur comprend toutes les personnes qui travaillent au Luxembourg, indépendamment de leur lieu de résidence.

Salarié

Le 1^{er} janvier 2009, la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique²⁸ pour les salariés du secteur privé entre en vigueur. Avec l'introduction d'un statut unique dans le secteur privé, la distinction entre les régimes *d'ouvrier* et *d'employé* disparaît. Il n'existe qu'un régime unique pour le secteur privé, celui des *salariés*.²⁹

1.2. Analyse de littérature

Il existe de nombreux ouvrages sur le marché du travail au Luxembourg et dans la Grande Région, ainsi que sur la question des vrais et des faux frontaliers, mais très peu de littérature analysent la pénurie de main-d'œuvre en rapport avec les ressortissants de pays tiers. Généralement, l'accent est mis sur les travailleurs frontaliers qui répondent massivement à l'offre d'emploi du Luxembourg.

La migration n'est pas un phénomène nouveau au Luxembourg. Il existe depuis le temps de Romains. Cependant, le début de la migration contemporaine au Luxembourg peut être fixé aux alentours de 1842, date à laquelle le Luxembourg est devenu membre de l'Union douanière allemande (Zollverein). A cette époque, le Luxembourg allait connaître une forte croissance économique qui se traduisait en importants besoins de main-d'œuvre. Depuis la fin

²⁷ Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133068_fr.htm

²⁸ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0060/a060.pdf#page=2#page=2>; voir aussi Art. 121-1 du Code du Travail.

²⁹ <http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2009/01/01-statut-unique/index.html>

du 19ème siècle le Luxembourg dispose d'un marché de l'emploi exceptionnel caractérisé par l'impact quantitatif et qualitatif des étrangers sur l'emploi, sur l'économie et sur d'autres domaines sociétaux (Pauly, 2010). On note dès le départ une double immigration avec des immigrés peu et hautement qualifiés (von Kunitzki, 1981 et 2007), qui s'est développée dans l'industrie sidérurgique : les Allemands y occupaient les postes de direction alors que les Italiens exerçaient les travaux moins qualifiés dans les mines. Le Luxembourg a toujours mené une politique d'immigration proactive européenne (au début blanche et catholique), au point qu'aujourd'hui le Luxembourg enregistre le pourcentage le plus élevé des migrants européens et le taux le plus bas des ressortissants des pays tiers : 86.1% de migrants UE, 7.2% d migrants européens hors UE et 6.7% de migrants de pays tiers (Thill-Ditsch, 2010). Ainsi la part de ressortissants non-communautaires peu qualifiés est extrêmement petite (moins de 4% de la population résidente: Hartmann-Hirsch et Amétépé, 2010).

Le Luxembourg n'a jamais ordonné un arrêt de l'immigration économique, même après la crise de la sidérurgie dans les années 1970. Suite à la crise sidérurgique du milieu des années 1970, un management étranger impulse l'émergence de la place financière (von Kunitzky, 1981 et 2007). Au cours des dernières années, le Luxembourg – comme les autres pays développés – a essayé d'attirer des immigrés hautement qualifiés (OCDE-SOPEMI, dernières années). L'OCDE (2009: 14ss.) note que le Luxembourg est un des trois pays qui a réussi cette politique sélective (OCDE, 2003: 105ss) avec pour effet que la part des immigrés très qualifiés a doublé au cours des dix dernières années. À l'heure actuelle, leur part est plus importante et plus qualifiée que celle des nationaux qualifiés (Hartmann-Hirsch and Amétépé, 2010). La part des dirigeants d'entreprises étrangers se situe à plus de 70% (Fehlen et Pigéron Piroth, 2009 et Fehlen 2010).

Les niveaux d'éducation des nationaux et des étrangers ont fait l'objet de nombreuses études depuis quelques années:

Zanardelli (2004), par exemple, a démontré que les nationaux et les résidents étrangers étaient légèrement moins qualifiés que les frontaliers. Parmi certains groupes de résidents étrangers (Belges et Allemands), les niveaux d'éducation étaient plus élevés que ceux des nationaux et autres résidents étrangers. Les Portugais figuraient en bas de l'échelle.

Hartmann-Hirsch (2007 et 2008) présente une autre catégorisation en montrant que les nationalités essentiellement du Nord du globe (Japon, Canada, USA, Scandinavie, GB etc.) sont celles, dont les résidents du Luxembourg affichent les salaires et les niveaux d'éducation

les plus élevés. Ainsi ces gens disposent de niveaux éducatifs plus élevés que ceux des Luxembourgeois hautement qualifiés.

Fehlen et Pigéron-Piroth (2009) et Fehlen (2010) ont esquissé la transnationalisation de ce marché de l'emploi intérieur vu l'afflux de dirigeants étrangers qui représentent environ trois quarts des leaders économiques.

Diverses études démontrent que le secteur compétitif est contrôlé par les étrangers et que les résultats excellents de cette économie transnationalisée sont, en grande partie, redevables à l'apport des étrangers (Fontagné, 2004 et 2009; Hartmann-Hirsch et Amétépé, 2010)³⁰.

Notons d'abord une immigration de rotation d'hommes seuls et en bonne santé³¹ qui devrait durer jusqu'à la Deuxième Guerre Mondiale, voire jusqu'aux années 1950. Le Luxembourg s'est orienté progressivement vers une immigration familiale suite aux négociations avec les autorités italiennes, et sous l'impulsion également des dispositions de libre circulation des traités de Paris (1951) et de Rome (1957) (Cordeiro, 1976; Pauly 2010; Hartmann-Hirsch, 2010). Par ailleurs, le Luxembourg a signé deux conventions de main-d'oeuvre avec le Portugal³² et la Yougoslavie en 1970. Dès les années 1980, avec le développement de la place financière, un autre mouvement s'est mis en place, celui des frontaliers des trois pays voisins qui a pris une ampleur plus importante que les mouvements migratoires.

Différentes études et publications (Langers, 2006) permettent de constater d'une part, une augmentation continue des immigrés après la Deuxième Guerre Mondiale, et d'autre part, une segmentation du marché de l'emploi avec des secteurs d'activité qui étaient et sont toujours majoritairement occupés soit par des nationaux (administration publique), soit par des immigrés (la construction, la restauration, etc.), soit par des frontaliers (secteur financier). On signale notamment l'étude d'orientation politique commanditée à l'Honorable Député M. Marcel Glesener par le gouvernement, dont l'objectif a été d'évaluer les potentialités et le développement futur en ce qui concerne l'offre et les demandes et besoins du marché de l'emploi (Glesener, 2004)³³.

³⁰ Cela constitue aussi l'opinion des employeurs. Point de vue des employeurs, interview 9, page 4, lignes 34-41.

³¹ C'est le cas des premiers italiens qui sont venus à travailler dans les mines. C'est le cas également des Hollandais qui sont venus travailler dans l'agriculture.

³² A l'époque du Gouvernement militaire portugais, le Luxembourg avait un bureau à Lisbonne, situation qui a facilité la venue des travailleurs portugais.

³³ Interrelations entre immigration et marché de l'emploi au Luxembourg pour une société de bien-être partagé. Étude d'orientation politique commanditée à M. Marcel Glesener par le gouvernement suite à la déclaration du Premier Ministre M. Jean-Claude Juncker sur l'état de la Nation. Appui scientifique assuré par le Sesopi-Centre Intercommunautaire en collaboration avec l'Institut de Formation Sociale, Luxembourg, 2004.

Le travail frontalier constitue depuis les années 1980 la source la plus importante d'approvisionnement du marché du travail luxembourgeois.

Selon le droit communautaire européen, sont frontaliers tous les salariés et tous les indépendants qui exercent leur profession dans un Etat membre de l'UE et qui habitent dans un autre Etat membre, dans lequel ils retournent en règle générale chaque jour – ou au moins une fois par semaine (CEE N° 1408/71). Cette définition joue pour la protection sociale des salariés concernés. «La notion de frontalier en droit fiscal est plus restrictive et comprend un critère géographique, selon lequel une personne habite et travaille dans une zone frontalière définie »³⁴.

On doit distinguer entre différents types de frontaliers :

1) Frontaliers atypiques / typiques

A la différence du frontalier typique, qui fait la navette entre sa région d'origine et son lieu de travail, le terme de frontalier atypique est appliqué aux personnes qui viennent travailler dans leur région d'origine.

Les frontaliers atypiques sont donc des personnes qui ont établi leur lieu de résidence dans un pays limitrophe, comme par exemple le nombre croissant de Luxembourgeois qui s'installent en Allemagne, en Belgique et en France. Dans la littérature correspondante, ils sont également désignés comme « faux frontaliers » (Cocher / Perrin 1993: 13)³⁵.

2) Frontaliers d'adoption ou natifs

On distingue « les frontaliers qui ont grandi dans leur actuelle région de résidence (frontaliers natifs) et ceux qui ont grandi dans une région plus éloignée et qui ont établi leur lieu de résidence à proximité de la frontière du pays dans lequel ils travaillent (frontaliers d'adoption)

³⁴ Voir en Wille, Cristian, **Travailleurs Frontaliers**, Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi, Université de Luxembourg,
http://geo.uni.lu/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=1360&Itemid=194

³⁵ Wille, Christian, op.cit.

(Berger 2005). Cette distinction joue souvent un rôle dans le cadre de la montée des prix des loyers et de l'immobilier dans la région frontalière. »³⁶

3) Frontaliers virtuels

« On désigne comme frontaliers virtuels les intérimaires, qui sont bien enregistrés dans les statistiques officielles comme frontaliers, mais qui de facto ne franchissent pas de frontière nationale (Wille / Kuntz 2006). Ainsi p.ex. des Belges qui sont inscrits dans une agence d'intérim luxembourgeoise et donc enregistrés en tant que frontaliers dans les statistiques luxembourgeoises, mais qui sont envoyés dans une entreprise française.

Il est également envisageable que des frontaliers soient détachés par une agence d'intérim luxembourgeoise dans une entreprise proche de leur lieu de résidence, et que de cette façon ces travailleurs ne se distinguent pratiquement plus des salariés locaux. Le détachement d'intérimaires est pratiqué au Luxembourg parce qu'il génère des avantages pour l'entreprise qui recrute (Clément 2008). »³⁷

Dans le cadre de cette étude on va utiliser la définition du frontalier typique.

Fehlen et Jacquemart (1975) sont les premiers à avoir produit une analyse statistique détaillée démontrant que les frontaliers étaient plus mobiles et plus flexibles que les résidents.

Jacques Brosius (2004 et 2005) démontre des écarts de salaire significatifs entre résidents actifs et frontaliers. A l'origine de ces écarts, on trouve des attentes de salaire des frontaliers déterminées par les niveaux de salaire de la région d'origine qui ont pour effet une demande salariale modeste au Luxembourg (Brosius 2005)³⁸. Suite aux négociations postérieures, rares sont les frontaliers qui ont pu rattraper cette 'perte' pendant leurs années d'activité au Luxembourg (Brosius, 2005).

Face à un marché de l'emploi qui se caractérise par une création d'emplois extrêmement élevée, différents organismes craignent l'épuisement du « réservoir » de main-d'œuvre transfrontalière et mettent en évidence les freins à la mobilité transfrontalière dus aux distances géographiques de plus en plus importantes entre le lieu de résidence et le lieu de

³⁶ Wille, Christian, op.cit.

³⁷ Wille, Christian, op.cit.

³⁸ Dans ce même sens, Wille, Christian, op.cit.

travail. C'est pourquoi le Ministère de Développement durable et des Infrastructures a développé « le concept «mobil 2020 – Mobilitéit déi beweegt» qui prend non seulement en compte les besoins de déplacement qui existent à l'intérieur du Grand-Duché, mais répond aussi à la demande générée par les mouvements quotidiens actuels de quelque 147.500 frontaliers employés dans l'économie luxembourgeoise», pour garantir la fluidité de la main-d'œuvre au Grand-Duché³⁹.

« Les projections établies par le STATEC concernant l'évolution à long terme des besoins d'emplois au Luxembourg sont à prendre en considération de toute urgence. Le Luxembourg fonde en effet sa stratégie de développement économique et de croissance d'emploi sur des objectifs de forte croissance démographique. Si ces besoins engagent aujourd'hui le Grand-Duché dans une stratégie d'incitation forte à l'immigration, ils impliquent aussi une évolution significative de l'emploi frontalier : estimée à + 85 000 sur 25 ans.

Ces prévisions devraient conduire à de fortes tensions sur le marché du travail d'une part par rapport à l'évolution quantitative de la population active d'autre part par rapport à ses qualifications. »⁴⁰

Aucun des partenaires de la Grande Région ne va échapper à la problématique du renouvellement de sa population active. Le Luxembourg pose cependant d'ores et déjà le postulat de l'incapacité de l'espace Grand Région à pourvoir à ses besoins de main d'œuvre notamment par rapport à des qualifications supérieures.

Le marché de travail luxembourgeois connaît également certaines faiblesses notamment en ce qui concerne le chômage de longue durée. Depuis les années 1990, l'OCDE (Etudes économiques de l'OCDE, Luxembourg) et la Commission Européenne (Joint Employment Reports) mettent en lumière les taux de chômage de longue durée ('broad unemployment') trop élevés du Luxembourg (OECD, 1997). Ces taux concernent les femmes et surtout les salariés âgés. Le Luxembourg a rajeuni son salariat de façon très significative (Genevois et al., 2005), spécifiquement dans le secteur financier, mais les chômeurs d'un certain âge se trouvent dans une situation difficile en raison du manque de qualifications. L'inactivité s'avère être plutôt un phénomène des nationaux que des étrangers. Les résidents étrangers,

³⁹ Ministère du Développement durable et des Infrastructures, rapport d'activité 2009, p. 670. <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/publication/rapport-activites/rapport-activites-2009.pdf>

⁴⁰ Séance Plénière du 26 juin 2007, Conseil Economique et Social de Lorraine. - Communication.- L'enjeu transfrontalier au cœur du développement de la Lorraine. Une urgence. Le Luxembourg, p. 40. <http://www.ces.public.lu/fr/collaborations/rapp-ces-lorraine.pdf>

qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes, affichent des taux d'emploi supérieurs à ceux des nationaux, hommes ou femmes (Plan National de Réforme, 2008 : 43).

En 2008, selon les données de l'enquête sur les forces de travail, les ressortissants portugais affichent avec 72% le taux d'emploi le plus élevé, suivi des ressortissants des autres pays de l'Union Européenne. Les ressortissants luxembourgeois ont, quant à eux, des taux d'emploi allant de 61% et 65%, selon qu'ils sont nés au Luxembourg ou à l'étranger. Le taux d'emploi le plus faible est enregistré auprès des ressortissants des pays en dehors de l'Union Européenne (Statnews, No. 15/2009).

D'un autre côté, selon la même source, le taux de chômage des Portugais était du 6%, celui des Luxembourgeois de 3% et celui des ressortissants des pays tiers de 29%⁴¹.

Selon certains employeurs, le chômage au Luxembourg commence à devenir structurel⁴², et donc aussi chômage de longue durée. En 2009, l'ADEM a évalué à 47,5% la part des demandeurs d'emploi inscrits moins de 6 mois, contre 19.1% pour ceux inscrits entre 6-12 mois et 33.4% pour ceux inscrits depuis plus de 12 mois. L'ADEM conclue "qu'il est bien connu qu'un risque d'aggravation du chômage de longue durée existe dans la mesure où les possibilités d'absorption des flux entrants de demandeurs d'emploi par les mesures en faveur de l'emploi s'avèreraient limitées et les opportunités réelles d'emplois appropriés à offrir aux populations enregistrées trop peu nombreuses. De plus, il faut rappeler qu'en 2008, le nombre des offres d'emploi enregistrées à l'ADEM a diminué et que les flux d'inscriptions de personnes sans emploi à l'ADEM ont augmenté." ⁴³

Un de nos interlocuteurs considère qu'un des éléments qui contribuent à ce chômage structurel est le manque de qualifications.⁴⁴

⁴¹ Ce taux de chômage se trouve fondamentalement auprès des personnes qui sont venues au Luxembourg pour des raisons de protection internationale (16%) ou des motifs familiaux (8%). Statnews No. 15/2009, 29 avril 2009, page 2. Cependant ces données doivent être considérées avec précaution, parce que l'enquête EFT n'est pas suffisamment représentative pour les non-communautaires et parce que beaucoup de ressortissants de pays tiers sont légalement exclus du marché de l'emploi.

⁴² Point de vue des employeurs, interview 9, page 13, lignes 13-14.

⁴³ Rapport annuel de l'ADEM, 2009, page 43,
http://www.adem.public.lu/publications/rapports/rapport_annuel_2009.pdf

⁴⁴ Point de vue des employeurs, interview 9, page 13, lignes 37-38.

2. UNE VUE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ECONOMIQUE EN LUXEMBOURG

2.1 Mise en contexte – Le Luxembourg : une terre d'accueil pour les ressortissants européens

La mobilité intra-européenne des travailleurs a été favorisée depuis les Traités de Paris⁴⁵ (1951) et de Rome⁴⁶ (1957) et s'est développée ensuite avec le Traité sur l'Union européenne (92/C 191/01) et plus récemment avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

2.1.1. Contexte historique

Le Luxembourg occupe une position géographique stratégique, située au carrefour de grands pays qui constituent les deux moteurs économiques de l'Union Européenne.

Depuis que les Romains se sont établis sur son territoire, le Luxembourg est devenu un point stratégique pour garantir la liaison entre Reims et la Ville de Trèves, et en conséquence les

⁴⁵ Le Traité de Paris du 18 avril 1951 (Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier) dans l'article 69 disait :

1. Les États membres s'engagent à écarter toute restriction, fondée sur la nationalité, à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier, à l'égard des travailleurs nationaux d'un des États membres de qualification confirmée dans les professions du charbon et de l'acier, sous réserve des limitations qui résultent des nécessités fondamentales de santé et d'ordre public.
2. Pour l'application de cette disposition, ils établiront une définition commune des spécialités et des conditions de qualification, détermineront d'un commun accord les limitations prévues au paragraphe précédent et rechercheront les procédés techniques permettant la mise en contact des offres et des demandes d'emploi dans l'ensemble de la Communauté.
3. En outre, pour les catégories de travailleurs non prévues au paragraphe précédent et au cas où un développement de production dans l'industrie du charbon et de l'acier serait freiné par une pénurie de main-d'œuvre appropriée, ils adapteront leurs réglementations relatives à l'immigration dans la mesure nécessaire pour mettre fin à cette situation ; en particulier, ils faciliteront le réemploi des travailleurs en provenance des industries du charbon et de l'acier d'autres États membres.
4. Ils interdiront toute discrimination dans la rémunération et les conditions de travail entre travailleurs nationaux et travailleurs immigrés, sans préjudice des mesures spéciales intéressant les travailleurs frontaliers ; en particulier, ils rechercheront entre eux tous arrangements qui demeureraient nécessaires pour que les dispositions relatives à la sécurité sociale ne fassent pas obstacle aux mouvements de main-d'œuvre.
5. La Haute Autorité doit orienter et faciliter l'action des États membres pour l'application des mesures prévues au présent article.
6. Le présent article ne porte pas atteinte aux obligations internationales des États membres. »

⁴⁶ Traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957. Ce traité dans ses articles 48 et 49 prévoit la libre circulation des travailleurs. Claudia Hartmann-Hirsch dit que « Dès ses débuts, l'intégration européenne se basait sur la libre circulation des travailleurs soit à l'intérieur du secteur du charbon et de l'acier, soit sur l'ensemble du marché de l'emploi ». Voir Hartmann-Hirsch, Claudia, A propos de la transnationalisation du marché de l'emploi : Est-elle « policy driven » ou « market driven », ASTI 30+, Luxembourg, 2010, 124.

flux migratoires ont été courants sur le territoire.

Au Moyen Age, les migrations constituent un véritable phénomène structurel. Le nombre impressionnant des hospices était dû aux besoins des pèlerins et autres voyageurs qui n'avaient de gîte pour la nuit⁴⁷. L'importance de la forteresse est devenue le premier facteur d'attraction pour attirer la migration étrangère, qui fuyait les guerres et les maladies, mais qui arrivait également pour des raisons économiques. « Traditionnellement les armées étaient en effet suivies d'ouvriers qui savaient qu'après les destructions militaires il fallait reconstruire et qu'à ce moment les régions sinistrées par la guerre manquaient de bras et étaient prêtes à embaucher les premiers venus pour accélérer l'effort. »⁴⁸ Cette migration était non seulement composée de soldats, de mercenaires, mais aussi d'ouvriers qualifiés comme les Tyroliens qui ont introduit à Luxembourg l'art de tailler la pierre schiste⁴⁹. Depuis le Moyen Age, la migration vers le Luxembourg était très particulière : elle n'était pas, comme dans d'autres endroits, une migration rurale – urbaine, mais plutôt une migration régionale et internationale. Le Luxembourg devenait un centre d'attraction pour la main-d'œuvre étrangère qui cherchait à obtenir de meilleures conditions de subsistance que dans ses régions d'origine⁵⁰.

Le contrôle de la forteresse a fait que les différentes puissances européennes ont dû déplacer leurs armées sur le territoire, entraînant aussi une internationalisation « *suis generis* » de la migration⁵¹. Avec l'avènement de la révolution industrielle durant la première moitié du 19^{ème} siècle et le développement de l'industrie sidérurgique dans les décennies suivantes, l'immigration transfrontalière est devenue plus prononcée. Cette migration a été facilitée par l'Union Douanière Allemande de 1842, l'introduction du chemin de fer, la démilitarisation du pays et la consolidation politique par le Traité de Londres du 11 mai 1867.⁵²

⁴⁷ Pauly Michel, *Le phénomène migratoire, une constante de l'histoire luxembourgeoise*, ASTI 30+, Luxembourg, 2010, p. 63.

⁴⁸ Pauly, Michel, *op. cit.*, p. 64.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Il y avait des gens du Tyrol, du Tessin (le cas de Joseph-Antoine Pescatore), de la Lorraine, de la Savoie, etc.

⁵¹ C'est-à-dire, à la suite des guerres les soldats du conquérant qui se sont installés à demeure, car ils étaient souvent mercenaires et acceptaient facilement de quitter le service militaire. Pauly, *op. cit.*, p. 65. En plus, que la forteresse changeait des mains à la suite des guerres entre les puissances et la garnison changeait comme conséquence logique.

⁵² Voir, *Mémorial Première partie*, no. 19, du 25 juin 1867, qui a ratifié le Traité de Londres qui stipule :
ARTICLE I. Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, maintient les liens qui attachent le dit Grand-Duché à la Maison d'Orange-Nassau, en vertu des Traités qui ont placé cet État sous la souveraineté Sa Majesté le Roi Grand-Duc, ses descendants et successeurs.

Les droits que possèdent les Agnats de la Maison de Nassau sur la succession du Grand-Duché, en vertu des mêmes Traités, sont maintenus.

Les Hautes Parties Contractantes acceptent la présente déclaration prennent acte.

Ce contexte économique et politique a facilité le transport des marchandises et des personnes ainsi que le commerce transfrontalier.

Vu la taille du pays, sa population réduite et le manque de personnel qualifié pour exécuter les fonctions que la révolution industrielle exigeait, le Luxembourg a eu un besoin de main-d'œuvre étrangère. Le premier flux d'immigration venait de l'Allemagne : il fournissait les travailleurs qualifiés, les ingénieurs et les administrateurs pour développer l'industrie de l'acier. Il s'agissait d'une immigration durable parce que les Allemands sont venus travailler à Luxembourg avec leurs familles, pour éventuellement fixer leur résidence au Grand-Duché⁵³.

L'industrie avait besoin d'un autre type de main-d'œuvre pour exercer les tâches moins qualifiées. Un type de migration circulaire s'est mis en place avec l'Italie. Leurs contrats étaient à durée déterminée : ils devaient repartir à la fin du contrat, même si le contrat pouvait être renouvelé et qu'ils pouvaient revenir par la suite. Cette population des migrants pouvait se déplacer dans toute la Grande Région (Sarre, Lorraine, Trêves et la Province de Luxembourg) à la recherche de meilleures conditions de travail.

ARTICLE II.

Le Grand-Duché de Luxembourg, dans les limites déterminées par annexe aux Traités du 19 avril 1839 sous la garantie des Cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse, et de Russie, formera désormais un État perpétuellement neutre.

Il sera tenu d'observer cette même neutralité envers tous les États.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à respecter le principe de neutralité stipulé par le présent Article.

Ce principe est et demeure placé sous la sanction de la garantie collective des Puissances signataires du présent Traité, à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un État neutre.

ARTICLE III.

Le Grand-Duché de Luxembourg étant neutralisé, aux termes d'Article précédent, le maintien ou l'établissement de places fortes sur son territoire devient sans nécessité comme sans objet.

En conséquence, il est convenu d'un commun accord que la ville de Luxembourg, considérée par le passé, sous le rapport militaire, comme forteresse Fédérale, cessera d'être une ville fortifiée.

Sa Majesté le Roi Grand-Duc se réserve d'entretenir dans cette ville le nombre de troupes nécessaires pour y veiller au maintien du bon ordre.

ARTICLE IV.

Conformément aux stipulations contenues dans les Articles II et III, Sa Majesté le Roi de Prusse déclare que ses troupes actuellement en ont dans la forteresse de Luxembourg recevront l'ordre de procéder à l'évacuation de cette place immédiatement après l'échange des ratifications du présent Traité. On commencera simultanément à retirer l'artillerie, les munitions, et tous les objets qui font partie de la dotation de la place forte. Durant cette opération, il n'y restera que le nombre de troupes nécessaire pour veiller à la sûreté du matériel de guerre et pour effectuer l'expédition, qui s'achèvera dans le plus bref délai possible.

ARTICLE V.

Sa Majesté le Roi Grand-Duc, en vertu des droits de souveraineté qu'il exerce sur la ville et forteresse de Luxembourg, s'engage de son côté à prendre les mesures nécessaires afin de convertir la dite place forte en ville ouverte, au moyen d'une démolition que Sa Majesté jugera suffisante pour remplir les intentions des Hautes Parties Contractantes exprimées dans l'Article III du présent Traité. Les travaux requis à effet commenceront immédiatement après la retraite de la garnison. Ils s'effectueront avec tous les ménagements que réclament les intérêts des habitants de la ville.

Sa Majesté le Roi Grand-Duc promet en outre que les fortifications de la ville de Luxembourg ne seront pas rétablies à l'avenir, et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire.

⁵³ Pauly, *op. cit.*, p. 65.

Cette situation a perduré jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale. Après le conflit, l'immigration allemande s'est arrêtée, les postes d'administration de l'industrie sidérurgique ainsi que les autres postes de décision étaient occupés par les nationaux. Il existait un besoin grandissant de main-d'œuvre pour l'agriculture et l'industrie. Il fallait reconstruire l'infrastructure du pays qui avait souffert durant la guerre. En 1945, le Luxembourg a essayé d'attirer des travailleurs italiens mais le Gouvernement italien avait fait obstruction. Il « reprochait au gouvernement luxembourgeois d'avoir placé sous séquestre les biens de tous les italiens sous prétexte qu'ils étaient des fascistes...⁵⁴ Et exigeait des contrats de travail de deux ans pour assurer aux émigrés italiens une certaine stabilité d'emploi, alors que le gouvernement luxembourgeois voulait limiter leurs permis de travail à six mois. ». En 1948, le Luxembourg signait le premier accord bilatéral avec l'Italie qui prévoyait un contingent annuel de travailleurs italiens et la possibilité de contrats de travail à durée déterminée mais renouvelables. Cependant, cet accord ne permettait pas aux Italiens de s'installer de manière définitive au Grand-Duché ni d'amener leurs familles⁵⁵. Face aux perspectives de trouver de meilleures conditions de travail et de rémunération en Allemagne et en Suisse, les Italiens ont préféré aller vers ces pays. Par ailleurs, la reprise économique en Italie du Nord a poussé beaucoup de travailleurs italiens à s'y rendre vers la fin des années 50.

Les accords avec l'Italie se maintiennent jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Rome en 1957, qui ouvrait la possibilité de la libre circulation de travailleurs dans les pays membres de la Communauté Economique Européenne.

De la même manière le Luxembourg, en 1950 a signé un accord avec les provinces catholiques de Nord Brabant et Limbourg aux Pays-Bas pour recruter la main-d'œuvre nécessaire pour le secteur agricole⁵⁶.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Rome le 1er mai 1958, ces accords sont devenus superflus. Le développement économique du pays ne s'arrêtait pas et le besoin de main-d'œuvre était toujours présent. Une immigration portugaise s'était mise en place depuis le

⁵⁴ Pauly, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁵ Des accords successifs étaient signés avec l'Italie qui assouplissait les conditions originales et permettaient le regroupement familial, l'octroi de subsides aux entreprises pour garantir des logements corrects et des contingents plus importants sans que cela n'ait été pas suffisant pour les attirer.

⁵⁶ Voir Pauly *op. cit.*, p. 68. Le gouvernement luxembourgeois voulait limiter l'immigration. Dans l'accord, le gouvernement a fait insérer la stipulation que « en premier lieu entrent en ligne de compte pour être placés au Luxembourg des ouvriers agricoles non mariés originaires des provinces du Brabant septentrional et du Limbourg et qui professent la religion catholique. » Voir Thill, Jos, Les agriculteurs néerlandais : un groupe spécifique d'immigrants au Luxembourg dans les années cinquante », Luxembourg : Histoires croisées des migrations, Migrations 20, 2002, p. 70-92.

début des années 1960 et en 1970, le Gouvernement a signé un accord bilatéral avec le Portugal. Cet accord permettait le regroupement familial après trois mois de travail et si le travailleur portugais disposait d'un logement convenable⁵⁷. Cette migration était composée de personnel peu qualifié qui s'est concentré dans les secteurs de l'agriculture, de la construction et du nettoyage. Dans la foulée de l'immigration portugaise, une population d'origine capverdienne en possession d'un passeport portugais, s'est installée au Grand-Duché (même si le gouvernement luxembourgeois le faisait comprendre aux autorités portugaises qu'ils n'aimaient pas la venue de ces gens⁵⁸).

Ce type de migration rompait avec la migration blanche et catholique⁵⁹ que le Luxembourg encourageait et par conséquent les Capverdiens n'étaient pas toujours bien reçus (Carling 2002). Le même phénomène s'est répété avec la venue dans les années 1970's de ressortissants de l'ancienne république de Yougoslavie avec qui un autre accord de main-d'œuvre avait été conclu. Cet accord ne comportait pas de clause de regroupement familial. Cette population des migrants était composée de musulmans et de chrétiens orthodoxes.

En 1974 et 1975, la crise sidérurgique oblige le Gouvernement luxembourgeois à réorienter son économie vers d'autres activités industrielles mais principalement dans le développement du secteur financier et des services. A nouveau, la population du Luxembourg ne dispose ni de la quantité de salariés ni des qualifications adéquates pour développer ces secteurs. La main-d'œuvre qualifiée a été surtout recrutée dans la Grande Région, le Luxembourg offrant de meilleures conditions de rémunération que celles offertes dans les régions de résidence. Le travail frontalier a grandi de manière exponentielle pendant les deux dernières décennies.

L'installation et le développement des institutions européennes au Luxembourg ont également contribué à la particularité de la migration vers le Luxembourg, différente de celle d'autres pays de l'UE. La migration vers le Luxembourg se caractérise par une migration principalement européenne et transfrontalière ainsi qu'une faible population migratoire provenant des pays tiers.

Le marché de l'emploi du Luxembourg a connu une certaine segmentation: ainsi, l'administration publique est contrôlée par les nationaux et les secteurs économiques privés sont principalement dirigés par les étrangers.

⁵⁷ Art. 9 de la loi du 11 avril 1972 portant approbation de l'accord entre le Grand-duché de Luxembourg et la République portugaise relatif à l'emploi des travailleurs portugais au Luxembourg, signé à Lisbonne le 20 mai 1970, Mémorial A N°26 du 20 avril 1972.

⁵⁸ Pauly, *op.cit.*, p. 67

⁵⁹ Pauly, *op.cit.*, p. 67

Cette situation explique les appréciations de certains acteurs sociaux selon lesquelles le Luxembourg dépend « peut-être trop de l'étranger. ... les étrangers prennent les risques, les initiatives ... on est dans un modèle où les étrangers ont investi, ils ont créé des emplois, ça renfloue les caisses de l'Etat et [les Luxembourgeois peuvent] se faire une vie tranquille en travaillant pour l'Etat. » On constate qu'au Luxembourg, il y a des « sociétés parallèles qui sont en train de se former, »⁶⁰ au point que les Luxembourgeois qui travaillent dans le secteur public sont à l'écart des problèmes, ils s'intéressent peu à la crise économique et au chômage et quelques-uns « ont même perdu un peu le contact avec la réalité du pays. »⁶¹

Un problème de cohésion sociale se pose, spécialement dans un contexte où le pouvoir politique se concentre dans les mains des nationaux et que les étrangers ont très peu à dire dans le processus de prise de décisions au niveau national⁶². Ce manque de cohésion se reflète dans la structure sociale. Il y a trois couches sociales : la première composée principalement par les étrangers (communautaires ou ressortissants de pays tiers) qui fournit la main-d'œuvre peu ou pas qualifiée et qui assure les travaux difficiles, une classe moyenne formée largement par les personnes qui travaillent dans la fonction publique luxembourgeoise et une troisième classe composée par les spécialistes hautement payés composés des fonctionnaires européens, des dirigeants et cadres d'entreprises et des spécialistes des services financiers.⁶³

2. Contexte actuel

La situation migratoire est très particulière au Luxembourg. Au 1^{er} janvier 2010, 43% des résidents du Luxembourg ne possèdent pas la nationalité luxembourgeoise, alors que la moyenne pour les autres pays de l'UE est de 6,2%. Les étrangers ressortissants de pays tiers représentent 14% du total des étrangers. C'est le pourcentage plus faible parmi les États membres.⁶⁴ A titre de comparaison, en Allemagne et en France, environ 65% des résidents étrangers sont des ressortissants de pays tiers.⁶⁵

⁶⁰ Point de vue des employeurs, interview 9, page 4, lignes 34-38.

⁶¹ Point de vue des employeurs, interview 9, page 5, lignes 5-8.

⁶² Point de vue des employeurs, interview 10, page 1, lignes 43-50.

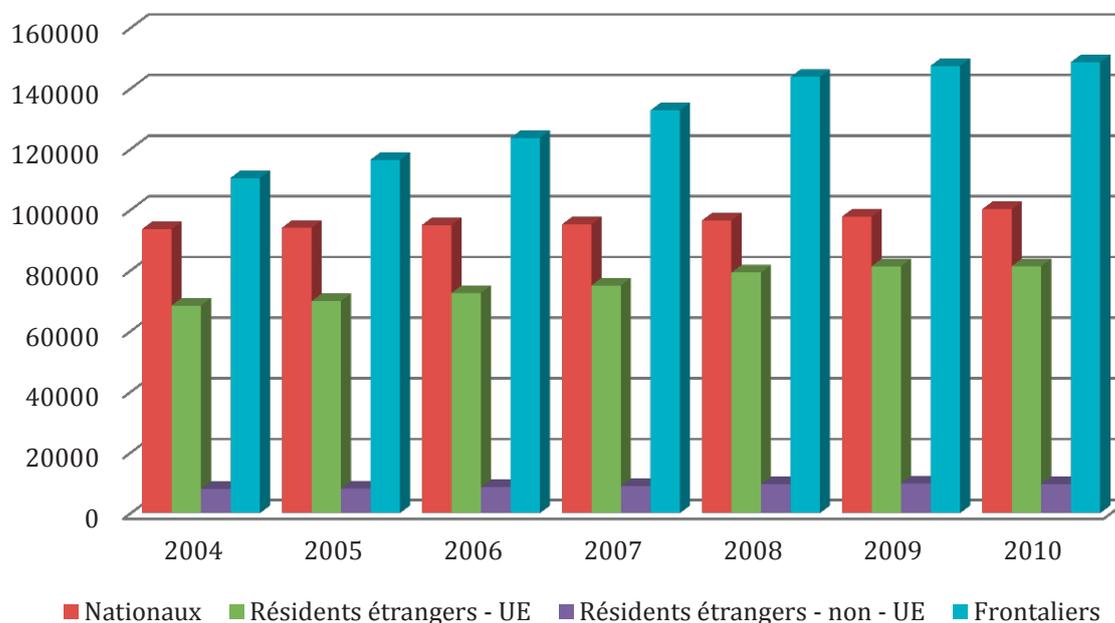
⁶³ Point de vue des employeurs, interview 10, page 2, lignes 1-10. Le plus significatif est le fait que l'ascenseur social ne fonctionne pas du tout entre les trois catégories.

⁶⁴ STATEC, Germaine Thill-Ditsch, « Regards sur la population par nationalités », juillet 2010, page 1.

⁶⁵ Carlo Thelen, « L'économie luxembourgeoise et les étrangers, aujourd'hui et demain », dans ASTI 30+, Luxembourg 2010, page 225.

Graphique 1 :

Composition de l'emploi intérieur 2004 - 2010



Source : IGSS, 2010© EMN NCP LU

La migration provenant de pays tiers est très faible au Luxembourg en comparaison à la migration européenne et frontalière. Cependant, on doit tenir compte du fait que les ressortissants de pays tiers peu qualifiés - dont beaucoup sont issus d'une migration de réfugiés fuyant notamment les conflits dans les Balkans - sont les plus affectés par le chômage et le non-emploi⁶⁶

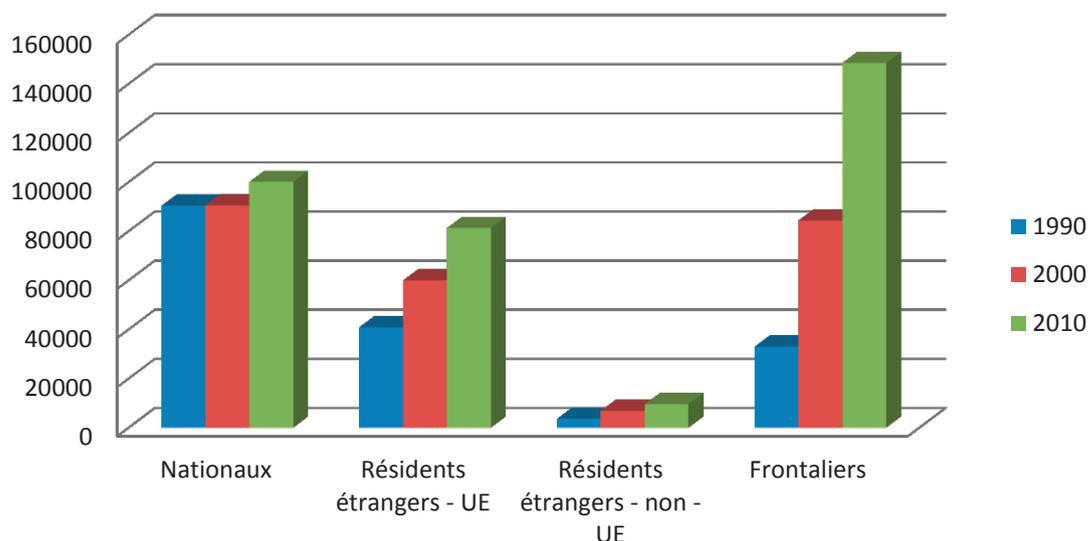
L'immigration est la composante exclusive de la vitalité démographique du Luxembourg. D'après les « prévisions du STATEC, les personnes de nationalité non luxembourgeoise seront majoritaires dans moins de vingt ans. »⁶⁷ La tendance est prévisible si on regarde l'évolution de la composition de la main-d'œuvre luxembourgeoise depuis 1990.

⁶⁶ Statnews, No. 15/2009, page 2.

⁶⁷ Conseil Économique et Social/Immigration (octobre 2006), Avis « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », page 20.

Graphique 2 :

Composition de l'emploi intérieur 1990 - 2000 - 2010



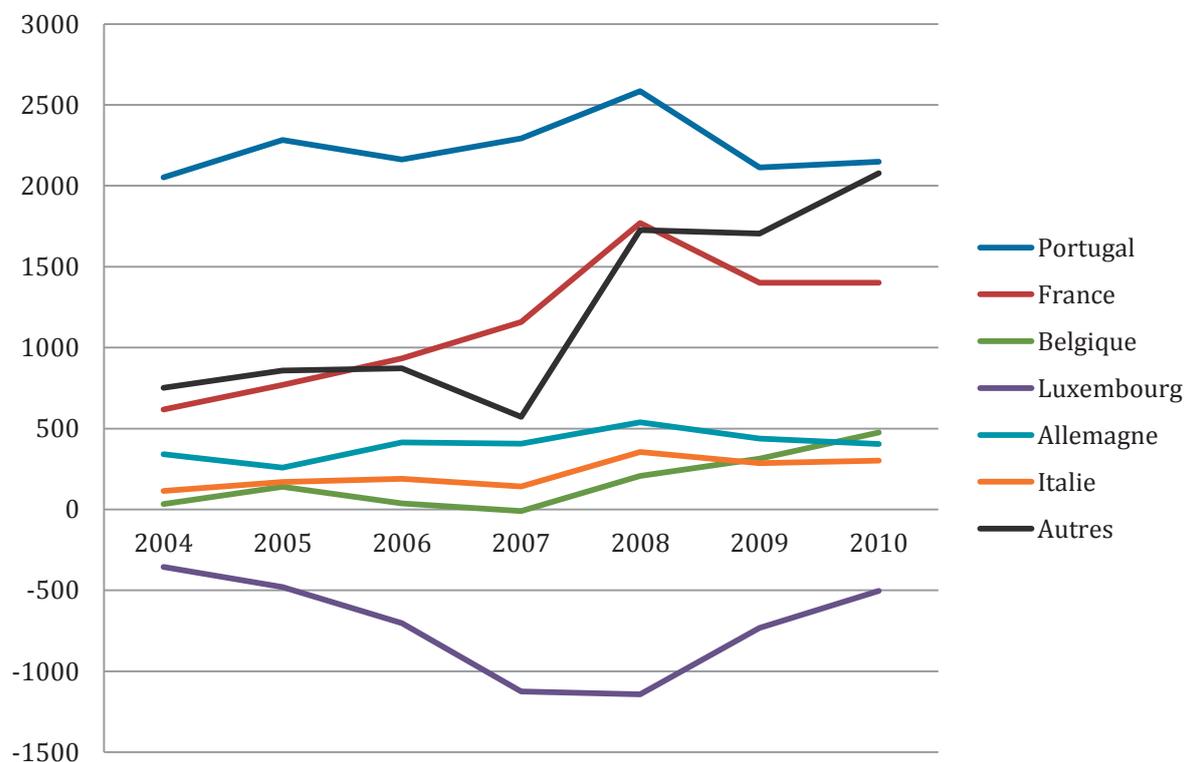
Source : IGSS, 2010© EMN NCP LU

Le marché du travail montre également le rôle important joué par les immigrantes et immigrants au Luxembourg. En effet, en décembre 2009, les trois-quarts des salariés du secteur privé au Luxembourg étaient non-Luxembourgeois. La Chambre de Commerce commente ce chiffre en disant : « La main-d'œuvre d'un État est sa première richesse économique. La matière grise demeure la quasi seule matière première dont dispose le Grand-Duché, mais en quantité insuffisante. »⁶⁸

La crise financière et économique a eu un certain impact sur les mouvements migratoires au Luxembourg. En 2009, on peut voir une réduction des arrivées, situation qui change de nouveau à partir de 2010. Les soldes migratoires s'en sont ressentis : en 2008, le solde migratoire global était de 7.700. Il a chuté à 6.583 une année plus tard pour rebondir à 7.660 en 2010.

⁶⁸ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 37.

Graphique 3: Soldes migratoires par nationalité 2004 – 2010



Note : Dans le graphique sont représentées les six nationalités principales
 Source : STATEC 2010 © EMN NCP LU

Certains interlocuteurs considèrent qu’ «il faut redorer l’image de marque» du Luxembourg.⁶⁹

Enfin, une dernière particularité du Luxembourg réside dans le travail transfrontalier. En 2010, les frontaliers représentaient 43,8 % des salariés du Luxembourg

⁶⁹ « On compte sur les missions de promotion économique pour redorer un peu le blason » Point de vue des employeurs, interview 9, page 9, lignes 20-26.

Tableau 1: Composition de l'emploi intérieur 2005 - 2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nationaux	93.561	94.000	94.900	95.100	96.400	97.670	100.104
Résidents étrangers - UE	68.361	69.800	72.500	75.000	79.200	81.273	81.330
Résidents étrangers - non - UE	7.880	8.100	8.500	8.900	9.500	9.721	9.582
Frontaliers	110.404	116.400	123.600	132.700	143.700	147.400	148.541
TOTAL	280.206	288.300	299.500	311.700	328.800	336.064	339.557

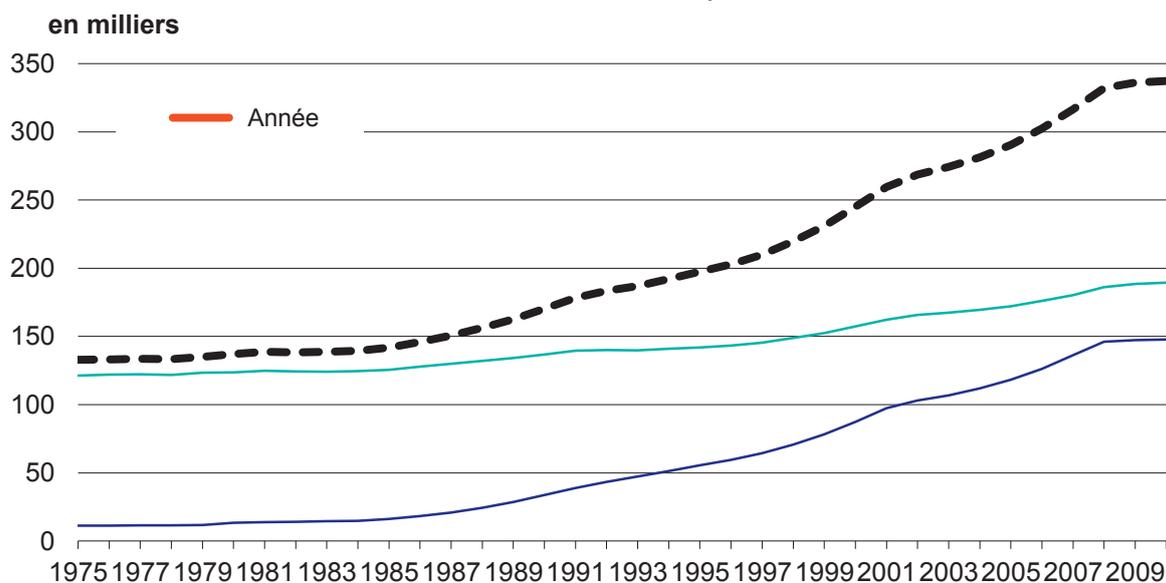
Source : IGSS, 2010 © EMN NCP LU

En d'autres termes : « La nuit on [les Luxembourgeois] sommes majoritaires et le jour nous sommes minoritaires à cause des frontaliers. »⁷⁰

Les graphiques suivants permettent de suivre l'augmentation spectaculaire du travail frontalier en regardant son évolution depuis 1975 et les pays de provenance.

Graphique 4 :

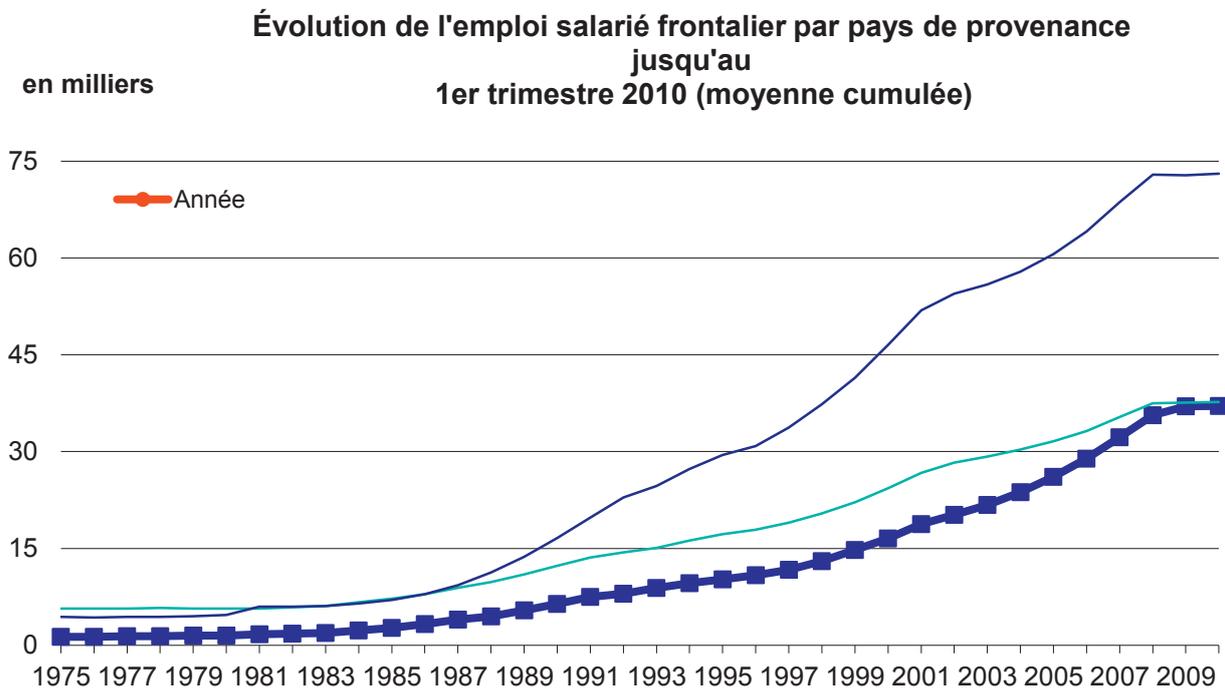
Évolution de l'emploi salarié jusqu'au 1er trimestre 2010 (moyenne cumulée)



SOURCE : STATEC, 2011

⁷⁰ Point de vue des employeurs, interview 10, page 1, lignes 35-36.

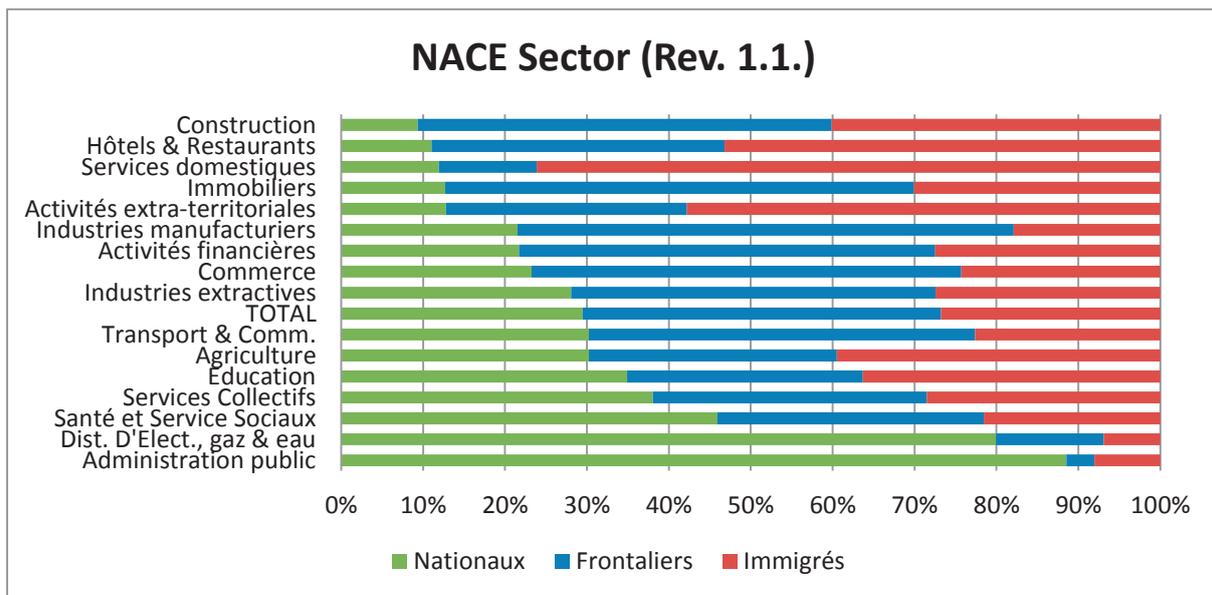
Graphique 5 :



SOURCE : STATEC, 2011

Dans le graphique suivant on peut apprécier l'importance des résidents et non-résidents étrangers dans l'économie nationale, par secteur d'activité.

Graphique 6 : Proportion de salariés frontaliers, immigrés et nationaux au sein des secteurs d'activité (au 31 mars 2010)



SOURCE : IGSS © Isabelle Pigeron-Piroth

Le problème fondamental auquel est confronté le Grand-Duché est de savoir si les besoins de main-d'œuvre peuvent à l'avenir toujours être satisfaits par la Grande Région ou si, au contraire, le Gouvernement doit établir des mécanismes pour réagir à des situations de pénuries de main-d'œuvre en recourant, le cas échéant, aux ressortissants des pays tiers.

2.2. Vision et politique nationale

2.2.1 « Une politique du cas par cas, basée sur les besoins de l'économie. »⁷¹

La crise économique et financière a changé la situation économique et migratoire du Luxembourg. Avant la crise, le Luxembourg avait connu une période de croissance élevée et comme phénomène corollaire, une migration économique qui s'est dirigée dans les différents secteurs économiques.

Avec l'émergence de la crise, « l'Etat luxembourgeois qui était dans une situation extrêmement confortable, s'est vu confronté à une situation budgétaire déficitaire. Face à un ralentissement des recettes de l'Etat, l'Etat social va devoir distribuer moins d'argent et attirer, dans cette situation, des migrants travaillant dans des métiers « à petite valeur ajoutée », ce qui peut aggraver la situation. Si l'économie luxembourgeoise veut continuer à croître, elle ne doit pas le faire dans les métiers à petite valeur ajoutée parce que la vie est trop chère et donc on doit se focaliser sur des créneaux à haute valeur ajoutée »⁷².

Dans le programme gouvernemental de 2009, l'immigration légale est décrite comme « apport positif à la société et à l'économie du Luxembourg. » Ce programme indique que la mise en œuvre de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration « doit s'inscrire dans le cadre d'une politique d'immigration proactive et cohérente [...] L'objectif est d'adapter l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise, dans le plein respect des engagements européens et internationaux auxquels le Luxembourg souscrit. »⁷³

Pour ce faire, un groupe de réflexion interministériel a été mis en place, qui s'est réuni une première fois le 9 décembre 2009. Ce groupe a été chargé d'élaborer des lignes directrices et des recommandations pour une politique d'immigration proactive et cohérente prenant en

⁷¹ Point de vue ministériel, interview 12, page 2, ligne 28.

⁷² Point de vue des employeurs. Interview 10, page 2, lignes 41-46.

⁷³ Programme gouvernemental, Ministère des Affaires étrangères, *chapitre IV.1. Immigration*, <http://www.Gouvernement.lu/Gouvernement/programme-2009/programme-2009/02-mae/index.html>

compte les intérêts de l'économie luxembourgeoise et la situation actuelle et future du marché du travail.⁷⁴

L'importance accordée à l'immigration économique par le Gouvernement luxembourgeois a été rappelée lors des entretiens : « La croissance de l'économie [du Luxembourg] dépend en partie aussi d'entreprises des pays tiers qui viennent s'installer au Luxembourg et qui, par la force des choses, vont amener une partie de la main-d'œuvre avec [elles]. ... C'est clairement un sujet très important pour le Luxembourg. »⁷⁵

Le Luxembourg ne semble pas ressentir la menace du changement démographique en Europe, puisqu'il connaît la croissance démographique la plus forte en Europe.⁷⁶ La situation au Luxembourg est marquée par la « structure très spéciale de sa population active »⁷⁷. Si bien que « le Grand-Duché ne serait pas touché aussi rapidement que ses voisins européens par le problème du vieillissement de sa population active. »⁷⁸ En effet, la main-d'œuvre frontalière, et dans une moindre mesure la main-d'œuvre résidente étrangère, ont la particularité d'être plus jeunes que les actifs résidents luxembourgeois.⁷⁹ Néanmoins, il est évident que, pendant la crise, les travailleurs frontaliers ont été plus touchés que les résidents étrangers et les nationaux, parce qu'ils travaillaient dans les secteurs plus exposés et occupaient des postes plus sensibles.

Probablement, en raison de cette approche optimiste et d'un manque de sensation d'urgence, « la politique luxembourgeoise en la matière n'est pas encore très volontariste », comme cela a été énoncé par un représentant des employeurs.⁸⁰ Les pays limitrophes approvisionnant largement le marché du travail luxembourgeois, il n'est pas nécessaire, dans la majorité des cas, de recourir à des travailleurs venant de pays tiers. Quand c'est le cas, le Gouvernement mène une politique qui vise à gérer « la demande des entreprises ». ⁸¹ Donc, avec la globalisation et les exigences techniques et professionnelles des entreprises, le Luxembourg se voit confronter à résoudre des pénuries de travailleurs qualifiés sans une stratégie adéquate et sans la capacité de pouvoir résoudre le problème dans la Grande Région parce que l'offre y

⁷⁴ Réseau européen des migrations, « Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009 », page 31.

⁷⁵ Point de vue ministériel, interview 4, page 1, lignes 9-12.

⁷⁶ Point de vue ministériel, interview 12, page 3, lignes 48-49.

⁷⁷ Genevois, Anne-Sophie et al. CEPS/INSTEAD, Cahier PSELL n° 149, 2005, « La problématique du maintien en activité des travailleurs âgés : Bilan et perspectives », page 67.

⁷⁸ Genevois, Anne-Sophie et al. CEPS/INSTEAD, Cahier PSELL n° 149, 2005, « La problématique du maintien en activité des travailleurs âgés : Bilan et perspectives », page 67.

⁷⁹ Genevois, Anne-Sophie et al. CEPS/INSTEAD, Cahier PSELL n° 149, 2005, « La problématique du maintien en activité des travailleurs âgés : Bilan et perspectives », page 67.

⁸⁰ Point de vue des employés, interview 3, page 1, lignes 27-28.

⁸¹ Point de vue des employés, interview 3, page 1, lignes 28-29.

est de plus en plus réduite. Néanmoins, les responsables considèrent que ce besoin « ne s'est pas autant matérialisé ... qu'il peut avoir une pénurie ... mais on peut remédier assez vite, parce qu'on est ouvert. »⁸²

Tous les besoins ne sont pas automatiquement couverts par la libre circulation des travailleurs. Il y a en effet une demande qui va au-delà des frontières européennes. Or, ni le Gouvernement luxembourgeois, ni même les secteurs de l'économie, ne semblent pouvoir définir le volume exact de la demande potentielle de main-d'œuvre hors UE.⁸³ Il est donc difficile de développer une politique spécifique pour un secteur économique ou une région spécifique de provenance. C'est pourquoi le Gouvernement n'a pas eu recours, jusqu'à présent, à la possibilité d'établir un régime spécifique pour les secteurs à pénurie de main-d'œuvre (article 42(3) de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration). Cela a pour conséquence que le Gouvernement répond essentiellement à la demande des entreprises sans avoir développé une analyse au préalable. Dernièrement, le Gouvernement développe une politique de « cas par cas, basée sur les besoins de l'économie »⁸⁴

Une vision nationale clairement définie concernant le rôle que la migration économique hors UE peut jouer dans la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre reste donc à être élaborée. C'est très important dans le cas de Luxembourg qui, « depuis son industrialisation, dépend de l'immigration et des capitaux étrangers »⁸⁵

Dans le cadre des entretiens, les représentants ministériels et des employeurs considèrent que l'attention est essentiellement portée sur les travailleurs hautement qualifiés, soit les « perles rares » qu'on a du mal à dénicher en Europe. Du point de vue des employeurs, si le Luxembourg veut continuer à croître, il faut qu'il le fasse dans les créneaux à haute valeur ajoutée, car sa main-d'œuvre est trop chère pour pouvoir croître dans les métiers à petite valeur ajoutée.⁸⁶ Dans cette optique, le Gouvernement prévoit de prendre plusieurs

⁸² Point de vue ministériel, interview 12, page 2, lignes 22-24.

⁸³ Point de vue ministériel, interview 12, page 1, ligne 18.

⁸⁴ Point de vue ministériel, interview 12, 28-34. L'interviewé explique que « si c'est évident que l'économie a besoin de telles qualifications, qu'on ne les trouve pas ni au Luxembourg ni dans les environs et qu'une entreprise a sa propre vue où elle doit amener les gens, ... on va dire d'accord. »

⁸⁵ Point de vue des employeurs, interview 9, page 1, lignes 22-24.

⁸⁶ Point de vue des employeurs, interview 10, page 2, lignes 42-45.

initiatives.⁸⁷ Le maître-mot semble donc être : « La qualification, d'où qu'elle vienne ». ⁸⁸ De plus, d'après le programme gouvernemental de 2009, « le Gouvernement luxembourgeois entend développer le capital humain scientifique afin de promouvoir la recherche au Luxembourg. À cette fin, il s'efforce de créer un environnement propice à l'essor de l'emploi scientifique et technologique permettant de favoriser les perspectives de carrière et la mobilité. »⁸⁹

Dans cette perspective, de nombreuses initiatives ont été prises par le Gouvernement tendant à faire converger la politique de l'immigration avec les besoins de l'économie, comme cela va être détaillé ci-après.

2.2.2 Les vecteurs de diversification

La question de la migration économique est étroitement liée à la vision du Luxembourg sur le développement de son économie. Le Luxembourg envisage la diversification de son économie dans certains secteurs particuliers et aura besoin, pour ce faire, de la main-d'œuvre spécialisée dans ces domaines, c'est-à-dire, de travailleurs hautement qualifiés.

Cette position est partagée par les employeurs intéressés « à avoir une immigration de pays tiers pour des gens qui ne posent aucun problème économique au pays mais au contraire qui aident à résoudre les nôtres. ... c'est une condition pour continuer à faire marcher le pays... »⁹⁰

Le Gouvernement encourage la diversification, soit la spécialisation multisectorielle dans l'optique de créer de nouveaux emplois et de la valeur ajoutée. Les secteurs visés sont les suivants : la biomédecine, l'énergie, les écotecnologies, la logistique, les technologies de l'information et de la communication. Une des propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale vise à promouvoir le cadre nécessaire pour développer l'activité de quartiers généraux.⁹¹

Cependant, selon certains représentants des employeurs, le Gouvernement craint que s'il fait des efforts pour attirer des gens vers le Luxembourg, « on risque de les retrouver au chômage

⁸⁷ Programme gouvernemental de 2009, page 86.

⁸⁸ Point de vue ministériel, interview 12, page 8, lignes 25-50 et page 9, lignes 1-6.

⁸⁹ Programme gouvernemental de 2009, page 87.

⁹⁰ Point de vue des employeurs, interview 10, page 3, lignes 28-30.

⁹¹ Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », version du 30 juin 2010, page 8-9.

et là le Gouvernement a quelques appréhensions craignant une volatilité de la place financière, qui lui causerait plus de problèmes à moyen terme qu'il n'en résoudrait à court terme. »⁹²

Les efforts de diversification du secteur des médias, des communications et des technologies de l'information se poursuivent depuis quelques années, puisque le Luxembourg est devenu une adresse de choix pour les entreprises actives dans le traitement de données, le commerce électronique et les communications en général.⁹³ Le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) passe par l'encouragement de la recherche et des métiers liés à ce secteur : « Il est essentiel pour la réussite de la diversification de l'économie par les TIC que la recherche soit orientée spécifiquement sur ce secteur d'activité. Le Gouvernement entend dès lors favoriser les projets de recherche permettant de développer les compétences-clés au niveau des ressources humaines. Il favorise les initiatives de collaboration avec les entreprises établies dans le secteur des TIC à Luxembourg. Il élabore un programme de sensibilisation des jeunes aux métiers-clés du secteur des TIC et veille à mettre en place des formations spécifiquement axées sur ces métiers dès l'enseignement secondaire. »⁹⁴

Enfin, le tourisme est également considéré comme un secteur économique aux perspectives d'avenir prometteuses capable d'apporter une contribution non négligeable à la diversification de l'économie luxembourgeoise et au développement de son marché du travail.⁹⁵

Cependant le Gouvernement a deux tâches importantes :

La première tâche consiste à renforcer la marque de qualité du Luxembourg : Même si le pays est un des plus « sûrs » de l'Europe, dispose d'un système social qui fonctionne bien et d'une administration publique qui n'est pas corrompue et a tous les avantages d'une mégapole dans des villes à dimension humaine, la vérité reste que l'image du Luxembourg à partir de l'étranger est assez déformée à tous les points de vue.⁹⁶ Le Gouvernement doit réaliser une campagne internationale pour changer l'image de paradis fiscal qui pèse sur le pays et expliquer que le pays a une place financière extrêmement sophistiquée, dont le savoir-faire transfrontalier est à peu près unique en Europe⁹⁷.

⁹² Point de vue des employeurs, interview 10, page 3, lignes 43-46.

⁹³ Programme gouvernemental 2009, page 11.

⁹⁴ Programme gouvernemental 2009, page 12.

⁹⁵ Programme gouvernemental 2009, page 30.

⁹⁶ Point de vue des employeurs, interview 10, page 5, lignes 34-35. Ainsi, interview 9, page 9, ligne 20.

⁹⁷ Point de vue des employeurs, interview 10, page 5, lignes 45-49.

La deuxième tâche consiste à « rendre le pays attractif pour les travailleurs hautement qualifiés, parce que, jusqu'à maintenant les personnes qui viennent au Luxembourg le font rarement volontairement, même si, une fois qu'elles sont dans le pays, elles ne veulent pas repartir »⁹⁸. Pour cela, le Gouvernement doit promouvoir la construction de logements pour accueillir toutes ces personnes, faciliter le regroupement familial et faciliter les démarches administratives.

2.2.3 Attirer des chercheurs

Le Gouvernement luxembourgeois veut promouvoir le secteur de la recherche au Luxembourg, notamment en créant un environnement favorable pour attirer des chercheurs de l'étranger dans des secteurs à haute valeur ajoutée.

« En partant du principe que la recherche constitue l'un des moteurs d'une économie compétitive basée sur le savoir et les connaissances, le Gouvernement a fait des efforts particuliers pour développer les capacités scientifiques au sein de l'Université de Luxembourg et des Centres de Recherche publics. Cinq établissements sont agréés au Luxembourg pour accueillir des chercheurs ressortissants de pays tiers selon la procédure fixée par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. »⁹⁹

La loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche (AFR)¹⁰⁰, permet au Gouvernement de développer un cadre et des conditions de travail susceptibles d'attirer davantage de jeunes chercheurs au Luxembourg. Un nouveau système d'AFR prévoyant deux modes de fonctionnement a été mis en place : l'étudiant peut être *boursier* sans sécurité sociale ou *salarie* d'un institut de recherche avec une sécurité sociale ordinaire. La règle de prouver l'existence d'un contrat de travail entre le chercheur et son établissement d'accueil avec couverture sociale constitue un point fort de la réforme du système d'aide.¹⁰¹ « Le système des bourses AFR, qui a été opéré pour la première fois pour une année complète en 2009, a suscité un vif intérêt auprès des chercheurs. »¹⁰² « L'instrument AFR a encouragé avec succès l'établissement de contrats de travail : environ 80% des PhD et 95% des post-

⁹⁸ Point de vue des employeurs, interview 10, page 5, lignes 14-16.

⁹⁹ Rapport politique 2010 du Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg; publié en avril 2011

¹⁰⁰ Mémorial A N°136 du 8 septembre 2008, « Aides à la formation-recherche », <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0136/a136.pdf#page=2>

¹⁰¹ Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2009, Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg, pages 32-33.

¹⁰² Rapport d'activité 2009 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, page 75.

docs sélectionnés ont pu obtenir des contrats de travail. 26% des bénéficiaires sont de nationalité luxembourgeoise, 57% sont issus d'un autre pays de l'UE et 17% de pays hors UE. »¹⁰³ Les cinq principales nationalités qui bénéficient du système AFR sont des nationalités européennes.¹⁰⁴

La volonté politique du Luxembourg d'attirer des chercheurs a été exprimée dans le programme gouvernemental de 2009. La loi du 5 juin 2009 a pour objet la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.¹⁰⁵ « En 2009, le Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a annoncé un plan d'action visant à attirer et à retenir les ressources humaines indispensables pour le développement de la recherche au Luxembourg. Par ailleurs, le ministère a établi des conventions (« contrats de performance ») entre l'État et les établissements de recherche. »¹⁰⁶

Pour promouvoir l'essor de la recherche scientifique au Luxembourg, le Gouvernement soutient les projets qui consistent à attirer des chercheurs du monde entier. Ainsi, le Fonds national de la recherche a lancé en juillet 2009 le programme structurel Pearl destiné à attirer des chercheurs de haut niveau au Luxembourg.¹⁰⁷ Le programme ATTRACT vise à attirer les jeunes chercheurs dans le domaine des sciences et de la technologie qui ne sont pas encore établis au Luxembourg.¹⁰⁸ Enfin, le programme AM2c vise à augmenter la mobilité des chercheurs entre le Luxembourg et divers pays (UE et pays tiers).¹⁰⁹

Le rapport d'activité 2009 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche relève, en ce qui concerne le Centre de Recherche Public Gabriel Lippmann, que la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires Etrangères a fait de réels efforts pour alléger les procédures en matière de recrutement de doctorants-salariés ressortissants de pays tiers.¹¹⁰

¹⁰³ Rapport d'activité 2009 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, page 79.

¹⁰⁴ Statistiques obtenues du Fonds National de la Recherche (FNR) Luxembourg à la demande du Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg, « AFR attribuées durant les années 2008 à 2010 ».

¹⁰⁵ Mémorial A N° 150 de 2009 du 19 juin 2009, « Promotion de la recherche, du développement et de l'innovation », <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0150/a150.pdf#page=2>

¹⁰⁶ Rapport politique 2010 du Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg; publié en avril 2011

¹⁰⁷ Rapport politique 2010 du Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg; publié en avril 2011

¹⁰⁸ Fonds National de la Recherche Luxembourg, « ATTRACT Programme » <http://www.fnr.lu/fr/content/view/full/445>

¹⁰⁹ Fonds National de la Recherche Luxembourg, « AM2c - Mobility of Researchers », <http://www.fnr.lu/en/Grants-Activities/Accompanying-Measures/AM2c-Mobility-of-Researchers>

¹¹⁰ Rapport d'activité 2009 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, page 29. http://www.mcesr.public.lu/ministere/rapports/min_recher/rapport_2009.pdf

En outre, « en juin 2009, le FNR et le Ministère des Affaires étrangères (Division de la Coopération) ont signé un contrat de coopération marquant l'intérêt mutuel à faciliter les activités de recherche dans la coopération avec les pays du tiers monde. Fin 2009, plusieurs projets concrets sont en cours d'élaboration: p.ex. Red Cross Shelter Reference Center, WHO Center for Public Health. »¹¹¹

Enfin, en novembre 2010, le Gouvernement a adopté le projet de programme national de réforme du Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Concernant l'objectif « recherche et développement » (R&D), « le Gouvernement a fixé comme objectif national un taux d'intensité de R&D de 2,6 % du PIB. Parmi les mesures avancées pour atteindre cet objectif, il est question de développer un pôle de compétences en médecine personnalisée mais aussi d'inscrire plus globalement l'action du Gouvernement dans le cadre du concept du "triangle de la connaissance" visant à renforcer le lien entre recherche, enseignement supérieur et innovation. Soutenir une politique de la propriété intellectuelle au sein des établissements de recherche publique ainsi que la création de start-ups ou spin-offs, attirer et retenir les ressources humaines indispensables pour le développement de la "Recherche-développement-innovation" au Luxembourg font enfin partie des priorités fixées dans le programme national de réforme. »¹¹²

Néanmoins, un aspect signalé pour les employeurs n'est pas pris en compte pour le Gouvernement : le coût d'installation. Ils considèrent que, dans le cas de chercheurs « rien est fait pour eux. Même pour les structures d'accueil pour la famille, ou quand ils doivent venir passer 6 mois. ... Il n'y a pas assez des structures qui sont mises en place pour aider ... c'est pour ça ... qu'ils ont énormément du mal pour attirer des chercheurs qualifiés »¹¹³

2.2.4. Adapter les qualifications à la demande sur le marché du travail

On note dans le programme gouvernemental de 2009 que « la cause principale pour le chômage, hormis les effets de la crise économique, reste l'inadéquation des qualifications par rapport aux exigences du marché du travail. Les personnes non qualifiées sont le plus frappées par le risque du chômage. Le Gouvernement favorisera dès lors les politiques actives de l'emploi, misant avant tout sur une augmentation de l'employabilité des demandeurs d'emploi

¹¹¹ Rapport d'activité 2009 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, page 82.

¹¹² Europaforum.lu, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/11/europe2020-projet-pnr/index.html>

¹¹³ Point de vue des employeurs, interview 9, page 8, lignes 30-38.

par rapport aux politiques purement passives. »¹¹⁴

Le STATEC rend attentif au fait que, parmi les résidents ayant un emploi en 2008, seuls 25,9% des Luxembourgeois ont un niveau d'instruction supérieur, comparé à 65,9% des Belges, 53,7% des Français et 47,4% des Allemands.¹¹⁵ Un certain nombre de Luxembourgeois avec instruction supérieure quitteraient-ils le Luxembourg pour trouver un travail à l'étranger, surtout après que les centres de décision des grandes entreprises ont été délocalisées à l'étranger, ou pour fuir le coût du logement trop cher au Luxembourg ? Cela peut expliquer le fait que, dans les mouvements migratoires, les Luxembourgeois présentent une tendance inverse à celle des autres nationalités (voir Graphique 3). Les personnes interrogées ont signalé le risque d'envoyer les meilleurs chercheurs nationaux à l'étranger, « parce qu'il y a toujours le risque [qu'ils] ne reviennent pas. »¹¹⁶

Néanmoins, de sérieux problèmes existent pour mettre en œuvre les politiques actives de l'emploi en rapport avec les ressortissants étrangers, et plus particulièrement avec les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés. Ces problèmes relèvent de trois ordres :

- 1) Protectionnisme de certaines professions : Il existe des professions qui sont réservées aux nationaux. Il en était ainsi de la profession de notaire public où le facteur déterminant pour accéder à cette profession au Luxembourg est la nationalité luxembourgeoise. Cette condition a été considérée comme contraire à l'article 43 du Traité instituant la Communauté Européenne (CE). La Commission Européenne soutenue par le Royaume Uni a porté plainte contre le Luxembourg le 12 février 2008 (C-51/08) devant la Cour de Justice de l'Union Européenne. Dans son arrêt du 24 mai 2011¹¹⁷, la Grande Chambre de la Cour de Justice des Communautés Européennes donne raison à la Commission Européenne tout en indiquant:

« 125 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que les activités notariales, telles qu'elles sont définies en l'état actuel de l'ordre juridique luxembourgeois, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 45, premier

¹¹⁴ Programme gouvernemental 2009, page 130.

¹¹⁵ Bulletin du STATEC n°5-2010, « Projections socio-économiques 2010-2060 », page 259. Ces chiffres sont prises de l'EFT 2007/2008.

¹¹⁶ Point de vue des employeurs, interview 9, page 9, lignes 49-50.

¹¹⁷<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaff=c51/08&nomusuel=&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

alinéa, CE.

126 Il convient par conséquent de constater que la condition de nationalité requise par la réglementation luxembourgeoise pour l'accès à la profession de notaire constitue une discrimination fondée sur la nationalité interdite par l'article 43 CE.

127 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que le premier grief est fondé. »

La décision de la Cour est d'application immédiate. La réaction de la Chambre de Notaires va dans le sens de vouloir limiter les effets de la décision. Fondé sur le point 97 de la décision le président de la Chambre de Notaires a évoqué « sur cette base la possibilité d'introduire un *numerus clausus*, de jouer sur les règles de recrutement ou encore sur les règles de la liberté d'établissement. Autant de sujets qu'elle dit avoir déjà abordé avec le ministre le Justice. Selon elle, les modifications juridiques en ce sens pourraient être faites au plus vite. Pour ce qui est des autres règles concernant par exemple les compétences linguistiques, les examens ou les "limitations d'établissement internes" - "une porte dérobée introduite par la Cour" », elle va essayer avec l'aide du Gouvernement de contourner l'arrêt pour maintenir son statut actuel¹¹⁸. Curieusement les compétences linguistiques avaient été déjà avancées par le Conseil de la concurrence et l'Inspection de la concurrence dans son rapport à la Commission Européenne¹¹⁹.

- 2) Homologation des diplômes : Le Luxembourg reste un des rares pays dans l'Union Européenne où les diplômes sont homologués par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et dans certaines professions par le Ministère de la Justice (par exemple, dans le domaine du droit) ; et non pas par une université, même

¹¹⁸ Lëtzebuenger Journal, 26 mai 201, <http://www.journal.lu>

¹¹⁹ Rapports des autorités de concurrence luxembourgeoises sur les professions libérales du 15 avril 2005 (page 16) qui s'exprimaient comme suit sur le sujet: « Seules les personnes de nationalité luxembourgeoise peuvent accéder aux fonctions de notaire. Cette restriction est mise en rapport avec la délégation de la puissance publique dont bénéficient les notaires, qui exclurait que ces fonctions puissent être exercées par des personnes ne remplissant pas la condition de nationalité. Dans ce cadre, il est encore renvoyé à la situation linguistique particulière du Luxembourg, qui connaît trois langues officielles, dont une est parlée au quotidien, et à l'obligation de conseil et d'explication qui incombe au notaire, qui ne peut être assumée en toutes circonstances que si le notaire est en mesure de manier les trois langues usuelles du pays. Cette faculté serait assurée au mieux à travers la condition de nationalité. A noter que cette condition fait l'objet d'une procédure d'infraction au droit communautaire par la Marché intérieur à laquelle les autorités luxembourgeoises ont répondu par un argumentaire détaillé. D'autres pays étant dans la même situation, une procédure pourrait être lancée prochainement devant la Cour de Justice des Communautés Européennes. »

si l'Université de Luxembourg existe depuis 2003. Dans le domaine du droit, les ressortissants de pays de l'Union Européenne qui n'ont pas un droit civil napoléonien (par exemple le Royaume Uni, l'Irlande, et même l'Allemagne) peuvent rencontrer des problèmes parce que les principes de droit de leur pays ne correspondent pas aux principes du droit français ou luxembourgeois¹²⁰.

Même s'il y a des pays tiers dont le droit est inspiré du droit français, il arrive que le Ministère de la Justice demande un certificat d'un institut de droit comparé belge ou français attestant que les principes fondamentaux de droit du pays d'origine sont similaires aux principes fondamentaux du droit français ou luxembourgeois. Et, même en cas d'obtention du certificat en question, il peut être refusé sur base de considérations qui ne sont pas académiques comme l'illustre l'arrêt numéro 27710C du 12 mai 2011¹²¹ de la Cour Administrative :

« Quant à l'avis de la commission du 5 mars 2010, la Cour ne saurait partager l'analyse faite par ladite commission que l'avis juridique de l'Institut de droit comparé suisse serait imprécis « *en omettant de fournir une analyse circonstanciée axée sur ces deux systèmes de droit* ». Ainsi, il convient de noter en premier lieu que la même commission, dans sa lettre du 20 février 2009, avait uniquement exigé la production d'un certificat motivé constatant que le droit brésilien correspond dans ses grandes lignes aux principes généraux du système juridique luxembourgeois et non pas une analyse circonstanciée des deux systèmes juridiques impliqués. Pour le surplus, le rapport suisse démontre à suffisance sur 8 pages que les conceptions fondamentales du droit brésilien correspondent au droit luxembourgeois, que ce soit au niveau de la séparation des pouvoirs, des sources de droit (Constitution, codes, lois, décrets-lois), des principes de droit applicables au niveau pénal (principe de légalité, présomption d'innocence, non-rétroactivité de la loi pénale, individualisation de la peine, « *non bis in idem* »), du déroulement d'une procédure pénale (enquête préliminaire, phase d'instruction, phase de jugement), du droit commercial ou encore du contenu du nouveau Code civil brésilien.

Finalement, la Cour constate encore que les autorités luxembourgeoises restent toujours en défaut de préciser à l'heure actuelle, malgré la documentation abondante fournie par l'actuel intimé, en quoi le droit brésilien ne correspondrait pas en ses

¹²⁰ http://www.mcesr.public.lu/enssup/dossiers/homologation_diplomes/brochure_homologation.pdf

¹²¹ <http://www.ja.etat.lu/27710C.doc>

grandes lignes aux principes fondamentaux du système juridique luxembourgeois, se contentant de répéter que le Monsieur ... n'aurait pas rapporté la preuve exigée, au lieu de rencontrer la demande d'homologation avec un esprit de collaboration procédurale.

Au vu de ce qui précède, le jugement entrepris est à confirmer en ce qu'il a annulé l'arrêté de la secrétaire d'Etat du 21 juillet 2009 portant refus de l'homologation du diplôme de licence en droit de Monsieur, décerné en date du 16 février 1996 par l'Université Fédérale de ... (Brésil), ainsi que la décision implicite de rejet de la secrétaire d'Etat résultant du silence gardé par celle-ci à la suite au recours gracieux du 13 octobre 2009. »

Dans les cas de médecin, médecin-spécialiste, médecin-dentiste, médecin vétérinaire ou pharmacien, l'homologation du diplôme n'est pas nécessaire pour le citoyen de l'Union titulaire d'un diplôme délivré par un pays de l'Union Européenne ou non. Il en est de même pour le ressortissant d'un pays tiers qui a obtenu son diplôme dans un pays de l'Union Européenne. Les titulaires peuvent s'adresser au Ministère de la Santé en vue de demander l'autorisation d'exercer¹²². Si le ressortissant de pays tiers est titulaire d'un diplôme délivré par un pays non-membre de l'Union Européenne, le diplôme doit être homologué par le Ministère de la Culture, l'Enseignement supérieur et de la Recherche¹²³. Il s'agit d'une condition préalable avant d'obtenir une autorisation d'exercer.

- 3) Un autre problème rencontré par les étrangers résulte des compétences linguistiques exigées pour intégrer le marché de l'emploi dans les trois langues officielles du pays, tant au niveau du secteur privé que du secteur public.

Cette problématique ressort notamment de la réponse de la Chambre de Notaires face à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne (voir ci-avant).

L'accès à la profession d'avocat est soumis, d'une part, à une condition de qualification professionnelle (réalisation de certaines conditions d'étude dans le domaine du droit, respectivement de formation professionnelle), et a été soumis, d'autre part, à une condition linguistique, prévue par la loi du 13 novembre 2002 qui prévoyait une maîtrise des langues

¹²² <http://www.sante.public.lu/fr/travailler-sante-social/autorisation-exercer/index.html>

¹²³ <http://www.sante.public.lu/fr/travailler-sante-social/homologation/index.html>

administratives et judiciaires du Luxembourg, à savoir le français, l'allemand et le luxembourgeois¹²⁴ au sens de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues¹²⁵ La question de la compatibilité de la condition linguistique avec le droit communautaire en matière d'établissement a été soumise à l'appréciation de la Cour de Justice des Communautés Européennes par suite d'une question préjudicielle posée par un arrêt de la Cour administrative du 7 décembre 2004 (affaire C-506/04 Graham Wilson c/ Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg). Dans son arrêt du 19 septembre 2006, la Cour de Justice rappelle que "l'article 3 de la directive 98/5 doit être interprété en ce sens que l'inscription d'un avocat auprès de l'autorité compétente d'un État membre autre que celui où il a acquis sa qualification en vue d'y exercer sous son titre professionnel d'origine ne peut pas être subordonnée à un contrôle préalable de la maîtrise des langues de l'État membre d'accueil¹²⁶." Pour tenir compte de ces développements, la loi du 21 juin 2007 a modifié la loi du 13 novembre 2002 sur la profession d'avocat.¹²⁷

Il faut noter encore qu'avant de pouvoir exercer la profession d'avocat, il faut avoir obtenu l'inscription au tableau d'un Ordre des avocats établi au Grand-Duché de Luxembourg, ce qui exige l'accomplissement d'un stage professionnel.¹²⁸

2.3. Cadre législatif et institutionnel

2.3.1. Cadre institutionnel

Au Luxembourg, d'importants changements institutionnels se sont produits en 2009. Le Commissariat du Gouvernement aux étrangers (CGE) fut remplacé par l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), dont les missions ont été élargies. Le

¹²⁴Rapport des autorités de concurrence luxembourgeoises sur le secteur de professions libérales, 15 avril 2005.

<http://www.concurrence.public.lu/publications/rapports/rapportprofessionsliberales.pdf>

¹²⁵Ainsi précisé dans la loi du 13 novembre 2002 qui modifiée l'article 6 (1) de la loi du 10 août 1991.

<http://www.legilux.public.lu/rgl/2002/A/3202/1.pdf>

http://www.mj.public.lu/professions/avocat/fonction_avocat/index.html

¹²⁶[http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-](http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=fr&num=79939080C19040506&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET)

[bin/gettext.pl?where=&lang=fr&num=79939080C19040506&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET](http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=fr&num=79939080C19040506&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET)

¹²⁷ Mémorial A N°101, du 26 juin 2007.

¹²⁸ Règlement grand-ducal du 10 juin 2009 portant organisation du stage judiciaire et réglementant l'accès au notariat, Mémorial A N°140, du 17 juin 2009.

ministre du Travail et de l'Emploi s'est vu attribuer le ressort de l'Immigration. La Direction de l'Immigration reste toutefois attachée au Ministère des Affaires étrangères.¹²⁹

L'OLAI est une administration instituée auprès du Ministère de la Famille et de l'Intégration. Il « a pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique de l'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel. »¹³⁰ L'OLAI est en charge d'établir un plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations en concertation avec le comité interministériel à l'intégration.¹³¹

2.3.2. L'ancienne loi sur l'immigration du 28 mars 1972

L'ancienne loi sur l'immigration du 28 mars 1972¹³² définissait la politique nationale relative à l'entrée, au séjour et à l'accès à l'emploi des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers. Elle avait été votée à une époque où de nombreux travailleurs migrants arrivaient au Luxembourg, principalement en provenance du Portugal, mais aussi de Yougoslavie, deux pays tiers à l'époque, avec lesquels le Luxembourg avait signé un accord de main-d'œuvre en 1970. La loi de 1972 mettait également le pays en conformité avec les directives et règlements du Marché commun.

Cette loi distinguait entre quatre types de permis de travail :

- Permis A: pour les douze premiers mois chez un seul employeur
- Permis B: pour les quatre années suivantes dans le même secteur
- Permis C: pour l'ensemble du marché du travail (durée indéterminée)
- Permis D: pour l'apprentissage (trois ans).

Les permis A et B étaient renouvelables. Au plus tôt, un ressortissant d'un pays tiers pouvait donc accéder à l'ensemble du marché du travail après cinq ans.

¹²⁹ Réseau européen des migrations, « Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009 », page 10.

¹³⁰ Art. 3 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

¹³¹ Réseau européen des migrations, « Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009 », page 39.

¹³² Loi du 28 mars 1972 et ses règlements grand-ducaux correspondants
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1972/0024/a024.pdf#page=2>

Le permis de travail devait être officiellement demandé par l'employeur, alors que le travailleur devait demander l'autorisation de séjour.

2.3.3. La loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration de 2008

Au Luxembourg, l'entrée, le séjour et l'accès au travail des migrants économiques sont actuellement réglés par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Cette loi transpose en droit national plusieurs directives européennes¹³³. Elle réorganise les conditions qui régissent l'immigration en établissant les règles d'entrée et de séjour en fonction de diverses catégories telles que les travailleurs salariés, les travailleurs hautement qualifiés, les chercheurs, les étudiants, les indépendants et les membres de famille. D'autres catégories ne sont pas prévues par les directives européennes mais ont été ajoutées dans la législation nationale pour des raisons purement nationales.¹³⁴

La loi a été précédée d'une consultation du Conseil économique et social et de la société civile. Certaines dispositions de la loi répondent à une demande des associations et des syndicats, notamment celles relatives à la création d'un nouveau titre de séjour pour les travailleurs qui remplace le double système autorisations de séjour/permis de travail.¹³⁵

La loi a notamment pour objectif d'adapter la politique d'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise. L'analyse des besoins en termes de marché de travail et

¹³³ a) Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial
b) Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée,
c) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Dans ce sens-là, il est important de signaler l'arrêt du Tribunal administratif, 2^{ème} chambre, No. 23254 du 17 décembre 2008 d) Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes
e) Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat
f) Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.
g) Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est en préparation.

¹³⁴ Article 54 de la loi du 29Août 2008 sur libre circulation des personnes et immigration. Voir aussi : Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008, Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg, page 40.

¹³⁵ Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008, Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg, page 36.

d'intérêt économique du pays reste à faire, en concert avec d'autres acteurs concernés (surtout les employeurs), y inclus les ministères compétents pour l'économie, les classes moyennes, le travail, la recherche, l'enseignement supérieur et la sécurité sociale¹³⁶, même si des réunions interministérielles ont déjà eu lieu comme on l'a vu ci-avant.

Le droit d'accès au marché du travail diffère selon le statut de la personne. Ainsi, un ressortissant de pays tiers¹³⁷ qui est membre de famille d'un citoyen de l'Union peut travailler sans autorisation préalable et sans restrictions. Les autres ressortissants de pays tiers doivent faire une demande d'autorisation de séjour pour un des motifs de migration prévus par la loi, avant l'entrée sur le territoire.

La demande en obtention d'une autorisation de séjour en vue d'une activité salariée doit être introduite auprès du ministre de l'Emploi, du Travail et de l'Immigration. La loi distingue entre diverses catégories de migrants économiques :

Le travailleur salarié

En vue de l'obtention de l'autorisation de séjour au Luxembourg en qualité de salarié, le ressortissant de pays tiers doit remplir les cinq conditions suivantes¹³⁸:

1. le travailleur doit remplir comme tout autre ressortissant de pays tiers les règles générales de l'article 34, paragraphe (2) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration¹³⁹

¹³⁶ Programme gouvernemental, Ministère des affaires étrangères, *chapitre IV.1. Immigration*, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/02-mae/index.html>

¹³⁷ Les ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie sont encore tenus de faire une demande d'obtention d'une autorisation de séjour pour travailleur salarié qui est astreinte au test du marché tel que prévu par l'article 6, paragraphe (3) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹³⁸ Art. 42 de la loi sur l'immigration du 29 août 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf>

¹³⁹ Art. 34, paragraphe (2) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration :

1. être en possession d'un passeport en cours de validité et d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis;
2. ne pas faire l'objet d'un signalement aux fins de non-admission;
3. ne pas faire l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire;
4. ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'un des États parties à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant le Grand-Duché de Luxembourg;
5. justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et justifier de ressources personnelles suffisantes, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel son admission est garantie, ou justifier de la possibilité d'acquérir légalement ces moyens et disposer d'une assurance maladie couvrant tous les risques sur le territoire. Un règlement grand-ducal définit les ressources exigées et précise les conditions et les modalités selon lesquelles la preuve peut être rapportée.

2. il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauche dont bénéficient certains travailleurs en vertu de dispositions communautaires ou nationales;
3. l'exercice de l'activité visée sert les intérêts économiques du Luxembourg;
4. le demandeur doit disposer des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de l'activité visée;
5. le demandeur est en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'Administration de l'Emploi (ADEM) dans les formes et conditions prévues par la législation afférente en vigueur. Les conditions prévues sont vérifiées respectivement par l'ADEM et par la Commission consultative pour travailleurs salariés (CCTS)¹⁴⁰ suivant les modalités déterminées par règlement grand-ducal.¹⁴¹ Le ministre chargé de l'immigration demande tout d'abord l'avis de l'ADEM par voie électronique, qui est tenue de répondre dans les trois semaines, et ensuite celui de la CCTS.

L'avis contiendra des renseignements notamment sur:

- la déclaration de la vacance du poste par l'employeur;
- la nécessité objective des critères exigés par l'employeur en relation avec l'exécution du travail sur le poste de travail déclaré vacant;
- la vérification de la disponibilité concrète de demandeurs d'emploi bénéficiant d'un droit prioritaire à l'embauche;
- le profil des candidats assignés et leur historique professionnel;
- la suite réservée aux assignations;
- le nombre de travailleurs soumis à autorisation par rapport au nombre de travailleurs total de l'employeur¹⁴².

Une fois que le ressortissant de pays tiers est autorisé à séjourner comme travailleur salarié, il doit rapporter la preuve qu'il dispose d'un logement approprié et un certificat médical. C'est

¹⁴⁰ Aux termes du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 en application de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, trois organes consultatifs ont vu le jour qui doit aider le ministre compétent pour l'immigration lors de la prise de décision. Pour les travailleurs salariés, il s'agit de la Commission consultative pour travailleurs salariés (CCTS). La mission principale de la CCTS est d'assurer la conformité générale avec les conditions légales qui régissent le renouvellement ou l'octroi du titre de résidence des travailleurs employés ou le permis de travail des citoyens de pays tiers. La CCTS se compose de dix membres, secondés par les ministères compétents.

¹⁴¹ Art. 43 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

¹⁴² Rapport annuel de l'ADEM 2009, page 152.

en ce moment, qu'il peut se voir délivrer un titre de séjour « travailleur salarié ». Le premier titre de séjour est valable pour une durée maximale d'un an, pour un seul secteur et une seule profession. Lors du premier renouvellement, le titre de séjour est prolongé pour deux années supplémentaires si le travailleur est en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'ADEM. À partir du deuxième renouvellement, le titre, d'une durée de validité de trois ans, vaut pour toute profession et tout secteur.

L'autorisation d'occupation temporaire

L'article 14 (2) de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, prévoit que si le ministre n'a pas pris de décision sur la demande de protection internationale neuf mois après la présentation de celle-ci et que ce retard ne peut être imputé au demandeur, le ministre peut délivrer une autorisation d'occupation temporaire pour une période de six mois renouvelable. L'autorisation d'occupation temporaire est valable pour un employeur déterminé et pour une seule profession.

Cependant, l'octroi et le renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire peuvent être refusés pour des raisons inhérentes à la situation, à l'évolution ou à l'organisation du marché de l'emploi, compte tenu de la priorité à l'embauche dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne ou similaires, les ressortissants de pays tiers en vertu d'accords spécifiques ainsi que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.

L'autorisation d'occupation temporaire délivrée ne donne pas droit à un titre de séjour. Elle perd sa validité au moment où la demande de protection internationale est définitivement rejetée¹⁴³.

Les travailleurs hautement qualifiés

Les dispositions de l'article 45 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration tiennent compte de la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi

¹⁴³ Rapport annuel de l'ADEM, 2009, page 152.

hautement qualifié (carte bleue européenne).¹⁴⁴ Ainsi, le Gouvernement manifeste son intérêt pour faciliter le recrutement de travailleurs hautement qualifiés. La transposition complète en droit national de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié est en préparation.

Le travailleur hautement qualifié peut avoir accès au marché du travail dans des conditions plus favorables et en vertu de procédures simplifiées.¹⁴⁵ Ainsi, à l'inverse des autres travailleurs salariés, le travailleur hautement qualifié ne doit que justifier des conditions légales d'entrée sur le territoire, d'un contrat de travail correspondant aux qualifications requises et d'une rémunération au moins égale à un montant équivalant à trois fois le montant du salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Au 1er janvier 2011 le montant du salaire social minimum pour travailleur non qualifié (indice 719,84) s'élève à 1.757,56 € brut par mois.¹⁴⁶ Ces dispositions s'appliquent à des ressortissants de pays tiers titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou disposant d'une expérience professionnelle spécialisée d'au moins cinq ans et pour des emplois nécessitant des connaissances ou capacités professionnelles particulières. Il n'y a pas de test du marché pour vérifier la priorité d'embauchage de ressortissants communautaires. L'avis de l'ADEM et celui de la CCTS ne sont par conséquent pas requis. Par ailleurs, ces personnes peuvent se voir octroyer un titre de séjour d'au maximum trois ans, renouvelable sur demande.

Selon l'article 45 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration un changement d'employeur ou de secteur est possible s'il remplit toujours les conditions décrites ci-avant.¹⁴⁷

Les chercheurs

La loi du 29 août 2008 instaure l'autorisation de séjour aux fins de mener un projet de recherche. Celle-ci peut être accordée par le ministre au ressortissant de pays tiers titulaire

¹⁴⁴ La proposition de directive (COM(2007) 637) a été adoptée entretemps : Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0050:FR:NOT>

¹⁴⁵ Art. 45 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

¹⁴⁶ Art. 1 du règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, dans : Mémorial A N° 145 du 29 septembre 2008.

<http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/remuneration-travailleur/paiement-remunerations/salaire/index.html>

¹⁴⁷ Art. 45 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

d'un diplôme de l'enseignement supérieur donnant accès aux programmes de doctorat, s'il présente une convention d'accueil signée avec un organisme de recherche agréé, ainsi qu'une attestation de prise en charge. Le titre de séjour pour « chercheur » valable pour la durée d'un an ou pour la durée du projet de recherche, s'il est inférieur à un an. Il est renouvelable.¹⁴⁸

Les sportifs

L'autorisation de séjour de sportif est accordée par le ministre pour exercer, à titre exclusif, une activité de sportif ou d'entraîneur. Le sportif ou l'entraîneur doit remplir les conditions d'entrée sur le territoire et avoir conclu un contrat avec une fédération agréée ou un club affilié. La rémunération ne doit pas être inférieure au salaire social minimum fixé pour un travail à temps plein et la personne concernée doit être couverte par une assurance maladie. Le titre de séjour pour « sportif » est valable pour une durée maximale d'un an. Ce titre est renouvelable, sur demande, pour la même période de validité, tant que les conditions d'obtention restent remplies.¹⁴⁹

Les travailleurs salariés transférés

Une autorisation de séjour peut être délivrée, sur demande de l'entreprise d'accueil, au travailleur ressortissant de pays tiers transféré temporairement au Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre d'un transfert entre sociétés appartenant à une entité économique et sociale. Pour ce faire, l'entreprise d'accueil doit adresser une demande au ministre et le travailleur doit être lié moyennant contrat de travail à durée indéterminée à son entreprise d'envoi effectuant le transfert. Le titre de séjour pour «travailleur salarié transféré» est valable pour une durée maximale d'un an. Ce titre est renouvelable, sur demande, pour la même période de validité tant que les conditions d'obtention restent remplies.¹⁵⁰

Les indépendants

Une autorisation de séjour pour activité indépendante peut être délivrée à un ressortissant de pays tiers s'il justifie être en possession des qualités requises pour l'exercice de l'activité visée, s'il apporte la preuve qu'il dispose de ressources adéquates pour l'exercice de l'activité

¹⁴⁸ Art. 63 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁴⁹ Art. 54 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁵⁰ Art. 47 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

et que l'activité visée sert les intérêts du pays. L'avis de la Commission consultative pour travailleurs indépendants (CCTI) est requis en l'espèce.¹⁵¹ Le titre de séjour est délivré pour trois ans, renouvelable sur demande pour la même durée, si les conditions continuent à être remplies.¹⁵² Cette procédure est appliquée aussi à tout demandeur d'une autorisation d'établissement ou d'un agrément ministériel pour le compte d'un exploitant qui se propose d'établir une activité indépendante de type artisanal, industriel, commercial ou agricole sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et dont il est le mandataire¹⁵³.

Régime spécifique pour les secteurs et professions caractérisées par des difficultés de recrutement

La loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ne prévoit pas de mécanisme d'identification de la pénurie de main-d'œuvre. Toutefois, la loi prévoit¹⁵⁴ par dérogation aux règles générales d'accès au travail comme ressortissant de pays tiers une procédure allégée pour des secteurs ou professions caractérisés par des difficultés de recrutement.

Ainsi, au terme de l'article 42, paragraphe (3) « le ministre peut accorder une autorisation de séjour au ressortissant d'un pays tiers qui se propose de travailler dans un secteur ou une profession caractérisés par des difficultés de recrutement, tels que déterminés par règlement grand-ducal... » Pour cela, le ressortissant de pays tiers doit seulement disposer des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de l'activité visée et être en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'ADEM. L'avis de la CCTS n'est pas requis.¹⁵⁵ À ce jour, le règlement grand-ducal identifiant un secteur ou une profession caractérisée par des difficultés de recrutement n'a pas encore été adopté.¹⁵⁶

¹⁵¹ Art. 51 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁵² Art. 52 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁵³ Art. 51 (2) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁵⁴ Art. 42 (3) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁵⁵ Art. 42 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁵⁶ Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008, Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg, pages 37-38.

L'accès au marché du travail du Luxembourg des ressortissants des nouveaux États membres

Le Gouvernement luxembourgeois, dans sa volonté d'adapter l'immigration aux besoins de l'économie, a progressivement ouvert le marché de travail aux nouveaux États membres. Plusieurs représentants des employeurs ont souligné leur engagement en faveur de l'ouverture des frontières aux travailleurs de ces nouveaux États membres.¹⁵⁷ Dans un premier temps, il y a eu des allègements procéduraux pour l'accès au travail dans certains secteurs avant la levée des mesures transitoires. Par la suite, le Gouvernement a décidé de lever prématurément les restrictions relatives à la libre circulation prévues dans les Traités d'adhésion de huit États qui ont adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 (à l'exception de Malte et Chypre, qui bénéficiaient dès leur adhésion de la libre circulation). Cette décision est devenue effective le 1^{er} novembre 2007.¹⁵⁸ De plus, le Ministre délégué à l'immigration a souligné que, bien que peu de ressortissants de ces pays travaillent au Luxembourg en 2007, il y aurait eu une certaine demande, notamment de la part des instituts financiers, qui étaient alors en train de découvrir ces marchés et qui avaient un besoin de main-d'œuvre venant de ces pays.¹⁵⁹

Cependant, les ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie sont encore tenus de faire une demande d'obtention d'une autorisation de séjour pour travailleur salarié qui est astreinte au test du marché,^{160 161} tel que prévu par l'article 6, paragraphe (3) de la loi du 29 août 2008.¹⁶²

¹⁵⁷ Point de vue des employeurs, interview 7, page 1, lignes 5-6.

¹⁵⁸ Mitteilung der Landwirtschaftskammer, „Betrifft Einstellung von osteuropäischen Arbeitskräften in der Landwirtschaft und im Weinbau“, page 1,
http://www.lwk.lu/lwk/publikationen/mitteilungen/salaries_occasionnels.pdf

¹⁵⁹ Informations et actualités du Gouvernement luxembourgeois, « Ouverture du marché du travail du Luxembourg aux travailleurs de 8 nouveaux États membres de l'UE », 20.09.2007,
http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2007/09/20schmit_travailleurs/index.html

¹⁶⁰ OECD, SOPEMI Country Notes 2009, Luxembourg.

¹⁶¹ Décision du Gouvernement en conseil du 4 septembre 2008 concernant l'accès des ressortissants bulgares et roumains au marché du travail luxembourgeois.
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0168/a168.pdf#page=2>

Par décision prise lors de sa réunion en conseil le 4 septembre 2008, le Gouvernement a décidé de prolonger pour une nouvelle période de trois ans, débutant le 1^{er} janvier 2009, sa décision prise le 6 octobre 2006 visant à imposer aux ressortissants bulgares et roumains l'obligation de disposer d'une autorisation de travail pour accéder au marché du travail luxembourgeois. Cette dérogation aux principes du libre accès au marché du travail du citoyen de l'Union et de la préférence communautaire est prévue dans le Traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

Il existe cependant deux exceptions à cette règle générale:

1. Les travailleurs salariés bulgares et roumains qui sont membre de famille d'un citoyen UE qui lui-même n'est pas soumis à cette autorisation, ont le droit d'accéder au marché du travail sans être soumis à autorisation.
2. Les étudiants bulgares et roumains qui suivent à Luxembourg dans un établissement d'enseignement public ou privé agréé à titre principal des études, sont autorisés à exercer, à titre accessoire, une activité salariée sans être soumis à l'obligation d'une autorisation de travail.

¹⁶² Art. 35 (3) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration : « Durant le temps de validité des mesures prises en application des dispositions transitoires aux traités d'adhésion à l'Union

Les travailleurs saisonniers

Contrairement à d'autres États membres, la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ne prévoit pas de statut particulier pour les travailleurs saisonniers, qu'ils soient citoyens de l'UE ou ressortissants de pays tiers. Cependant, il existe des contrats de travail à caractère saisonnier. Une distinction doit être faite entre les travailleurs saisonniers employés moins de trois mois au Grand-Duché du Luxembourg et ceux employés plus de trois mois par année civile.

L'article 35 de la loi du 29 août 2008 prévoit qu'un ressortissant de pays tiers a le droit d'exercer une activité salariée ou indépendante sans avoir besoin d'une autorisation de travail à condition que l'occupation sur le territoire luxembourgeois soit inférieure à trois mois par année civile et s'il appartient aux catégories de personnes suivantes : a) le personnel des attractions foraines, cirques et autres établissements ambulants; b) les artistes de théâtre et de revue; c) les sportifs; d) les conférenciers et lecteurs universitaires; e) les personnes effectuant des voyages d'affaires; f) les personnes qui entendent séjourner sur le territoire pour effectuer une prestation de services au sein du même groupe d'entreprises, à l'exclusion de toute prestation effectuée dans le cadre d'une sous-traitance.¹⁶³

Toutefois, le ressortissant du pays tiers doit, dans les trois jours ouvrables à partir de son entrée sur le territoire faire une déclaration d'arrivée auprès des autorités communales.¹⁶⁴ Selon les articles 4 et 179 du Code de la Sécurité sociale, le salarié qui exerce son activité professionnelle uniquement d'une façon occasionnelle et non habituelle, et ce pour une durée déterminée à l'avance, qui ne doit pas dépasser trois mois par année de calendrier, est dispensé des assurances maladie et pension.¹⁶⁵ Toutefois, il est obligé d'être affilié à l'assurance accident. La personne recrutée dans le secteur agricole ou pour les activités de vendange est soumise d'office à l'assurance accident sans qu'une déclaration auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale ne soit nécessaire.¹⁶⁶

Au-delà d'une durée de séjour de trois mois, tout ressortissant de pays tiers qui souhaite exercer une activité à caractère saisonnier doit passer par les mêmes procédures que tous les

européenne et à l'Accord sur l'Espace économique européen, les travailleurs salariés ressortissants de ces Etats demeurent soumis à l'octroi d'une autorisation de travail. »

¹⁶³ Art. 35 (2) de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁶⁴ Art. 36 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁶⁵ <http://www.ccss.lu/salaries/assurance-obligatoire/dispense-pour-activite-occasionnelle/>

¹⁶⁶ Mitteilung der Landwirtschaftskammer, „Betrifft Einstellung von osteuropäischen Arbeitskräften in der Landwirtschaft und im Weinbau“, page 1, http://www.lwk.lu/lwk/publikationen/mitteilungen/salaries_occasionnels.pdf

autres travailleurs migrants et satisfaire aux conditions énoncées ci-avant quant à l'accès des salariés au marché de l'emploi.

Le contrat de travail à caractère saisonnier constitue un type de contrat de travail à durée déterminée particulier soumis à des règles spécifiques : L'entreprise qui doit assumer certains travaux de façon répétée, chaque année, à la même période, en fonction du rythme des saisons ou des modes de vie collectifs (i.e. viticulture, tourisme, etc.), peut recourir à des contrats saisonniers. Ces contrats ne sont pas destinés à combler une augmentation périodique de l'activité normale de l'entreprise, mais à exécuter des travaux spécifiques qui ne sont pas réalisés tout au long de l'année.¹⁶⁷ Ces types de contrat ne peuvent être utilisés que pour les activités suivantes: récolte, vendange, moniteur et d'animateur de loisirs et de vacances, guide de voyages et guide de visites touristiques, surveillance et entretien des piscines de plein air et des campings, activités dans les magasins de détail, dans les hôtels et les restaurants qui ne sont ouverts que pendant une partie de l'année, activités dans les magasins de détail, dans les hôtels et les restaurants dont l'activité subit un accroissement régulier et prévisible lors de la saison, ainsi que les activités dans les entreprises de l'aviation et du transport de personnes dont l'activité subit un accroissement régulier et prévisible lors de la saison.¹⁶⁸ Dans une période de 12 mois successifs, le contrat à caractère saisonnier ne peut pas être conclu pour une durée supérieure à 10 mois, renouvellements compris.¹⁶⁹

Le regroupement familial et l'accès au marché du travail des membres de famille

La question du regroupement familial a souvent été évoquée lors des entretiens, puisqu'elle peut représenter soit un facteur d'attraction soit un obstacle pour les travailleurs migrants enclins à venir au Luxembourg.

La loi du 29 août 2008 règle aussi le regroupement familial. L'article 69 énumère les conditions requises au regroupement familial des ressortissants de pays tiers : « Le ressortissant de pays tiers titulaire d'un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an et qui a une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour de longue durée et qui séjourne

¹⁶⁷ Gouvernement du Luxembourg, *de Guichet*, « Conclure un contrat de travail à caractère saisonnier » <http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/contrat-travail/elaboration-contrat/saisonnier/index.html>

¹⁶⁸ Règlement grand-ducal du 11 juillet 1989 portant application des dispositions des articles 5, 8, 34 et 41 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1989/0050/a050.pdf>

¹⁶⁹ Gouvernement du Luxembourg, *de Guichet*, « Conclure un contrat de travail à caractère saisonnier » <http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humain-es/contrat-travail/elaboration-contrat/saisonnier/index.html>

depuis au moins douze mois sur le territoire luxembourgeois, peut demander le regroupement familial des membres de sa famille [(conjoint, partenaire, enfants célibataires de moins de 18 ans)], s'il remplit les conditions suivantes : 1) il rapporte la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale [...]; 2) il dispose d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille; 3) il dispose de la couverture d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille. »¹⁷⁰

Le délai d'attente d'un an n'est toutefois pas valable pour toutes les catégories de travailleurs salariés. D'après l'article 71, les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs transférés, les chercheurs, et ceux qui assument seul la garde d'un ou de plusieurs enfants mineurs sont autorisés à être accompagnés par les membres de leur famille lors de leur entrée sur le territoire.

Les membres de famille, eux-mêmes ressortissants de pays tiers, de citoyens de l'UE, y compris les membres de famille de ressortissants de nationalité luxembourgeoise, ont le droit d'exercer une activité salariée sans devoir faire une demande d'autorisation de travail.¹⁷¹

On doit également prendre en considération aujourd'hui les conséquences du jugement Zambrano c/. la Belgique (C-34/09) du 8 mars 2011¹⁷². Selon cet arrêt, les parents citoyens d'un pays tiers, ayant des enfants citoyens de l'UE ont accès au marché du travail sans être soumis au test du marché et au délai d'attente d'un an pour le regroupement familial¹⁷³.

En revanche, le ressortissant d'un pays tiers venant au Luxembourg comme membre de famille d'un ressortissant de pays tiers est soumis à l'obligation d'une autorisation de travail. Le test du marché de l'emploi s'applique au ressortissant d'un pays tiers arrivant au

¹⁷⁰ Art. 69 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf>

¹⁷¹ Art. 22 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

¹⁷² <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/form.pl?lang=fr&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaff=&nomusuel=Zambrano&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&ocdecision=ocdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=alldocnrec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

¹⁷³ La Cour dit sur ce point : «45 Il y a dès lors lieu de répondre aux questions posées que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre, d'une part, refuse à un ressortissant d'un État tiers, qui assume la charge de ses enfants en bas âge, citoyens de l'Union, le séjour dans l'État membre de résidence de ces derniers et dont ils ont la nationalité et, d'autre part, refuse audit ressortissant d'un État tiers un permis de travail, dans la mesure où de telles décisions priveraient lesdits enfants de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union. »

Luxembourg dans le cadre du regroupement familial uniquement pendant sa première année de séjour. Après un an de séjour, le test du marché ne sera plus effectué.

Notons encore les personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour pour des raisons privées visées par l'article 78 (1) b,c,d de la loi du 29 août 2008 peuvent bénéficier d'un titre de séjour pour travailleur salarié si elles disposent des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de l'activité visée et sont en possession d'un contrat de travail conclu pour un poste déclaré vacant auprès de l'ADEM.

2.3.4. Développements futurs

Les travailleurs hautement qualifiés

Comme on l'a vu ci-avant, la loi du 29 août 2008 comprend un article qui tient compte de la proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, proposition adoptée entre-temps¹⁷⁴. Cet article correspond à la volonté du Gouvernement d'attirer des travailleurs hautement qualifiés. D'autres points de la directive restent à transposer. D'un autre côté, les arrêts récents de la Cour de Justice Européenne et de la Cour Administrative luxembourgeoise ainsi que la position prise par quelques professions libérales, montrent les obstacles qui peuvent exister notamment pour les ressortissants de pays tiers afin de pouvoir exercer une profession libérale.

Faire converger la politique de l'immigration avec les besoins de l'économie nationale

Afin de surmonter les conséquences de la crise économique et financière, le Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur a formulé en avril 2010 des propositions d'ordre général pour l'amélioration de la compétitivité nationale. Certaines de ces propositions encouragent la convergence de la politique d'immigration luxembourgeoise avec les besoins de l'économie nationale. Ces propositions concernent notamment la facilitation du recrutement de salariés de pays tiers, la promotion du Luxembourg en tant que place pour des quartiers généraux européens et l'adoption d'une législation plus flexible en ce qui concerne

¹⁷⁴ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0050:FR:NOT>

l'immigration pour l'exercice d'une activité indépendante.¹⁷⁵ « Un groupe de réflexion interministériel est en train d'élaborer des recommandations pour la mise en œuvre de ces propositions, cherchant à concilier le besoin d'une politique proactive en matière d'immigration économique avec d'autres considérations, comme celles liées à la sécurité et aux obligations du pays envers ses partenaires européens. »¹⁷⁶

La réforme de l'Administration de l'Emploi (ADEM)

Toutes les personnes interviewées dans le cadre de cette étude ont émis de vives critiques quant au fonctionnement de l'ADEM. En général, les interlocuteurs ont dénoncé sa lourdeur bureaucratique, sa lenteur, son inefficacité et la perte de confiance des employeurs en cette institution. Toutes ces critiques peuvent expliquer le faible taux de déclaration des postes vacants auprès de l'ADEM, bien que les employeurs y soient juridiquement contraints.¹⁷⁷

Suite à ces vives critiques et à l'évolution de la situation du marché du travail, qui se traduit notamment par une hausse continue du nombre de chômeurs, un projet de loi a été déposé en vue de réformer l'ADEM.¹⁷⁸ Cette réforme est basée sur une nouvelle philosophie de l'ADEM, qui au-delà du changement de sa dénomination en « Agence pour le développement de l'emploi », vise une modification fondamentale de ses procédures qui doivent dorénavant être plus orientées vers le client.¹⁷⁹

Certains changements suggérés par le projet abordent la procédure de recrutement de travailleurs migrants et le rôle que l'ADEM y joue. A l'heure actuelle, une demande en obtention d'une autorisation de séjour en vue d'une activité salariée peut être introduite auprès du ministre de l'Emploi, du Travail et de l'Immigration, sans que la priorité d'embauche pour un poste déclaré vacant n'ait été examinée au préalable. Il appartient à l'ADEM et à la

¹⁷⁵ Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, « Propositions d'ordre général du Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », 10 avril 2010, page 1 et 3-4. Cependant la volonté gouvernementale contraste avec la position réelle du Gouvernement de faciliter l'accès des ressortissants de pays tiers (même des citoyens du pays membres ou similaires) aux professions libérales (voir 2.2.4).

¹⁷⁶ Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg, « Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010 ».

¹⁷⁷ Genevois, Anne-Sophie, CEPS/INSTEAD, Population & emploi n°45, novembre 2009, « Place de l'ADEM dans les recrutements des entreprises implantées au Grand-Duché ».

¹⁷⁸ Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, page 2, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

¹⁷⁹ Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, page 5-6, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

Commission consultative pour travailleurs salariés (CCTS) de vérifier que le poste en question a été déclaré vacant auprès de l'ADEM et qu'il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauche.

La réforme suggère que l'ADEM fasse dorénavant « office de filtre ». L'employeur doit déclarer son poste vacant à l'ADEM qui est en charge d'« établir la disponibilité concrète sur le marché du travail de demandeurs d'emploi prioritaires aptes à occuper le poste en question en proposant, le cas échéant, à l'employeur en question des personnes bénéficiant d'une priorité à l'embauche, susceptibles de remplir concrètement les fonctions ainsi déclarées vacantes. »¹⁸⁰ Au cas où l'ADEM n'a pas donné suite à son obligation de proposer endéans un délai de trois semaines de candidat remplissant le profil requis pour le poste déclaré, l'employeur en question pourra demander une attestation lui certifiant le droit de recruter, pour ce poste, la personne de son choix. Cette attestation certifiant que le test du marché a été accompli et que la priorité européenne a été respectée, le recours obligatoire à la CCTS ne s'impose plus systématiquement de sorte que la procédure d'embauche du travailleur salarié d'un pays tiers se trouvera allégée.¹⁸¹

Le ressortissant de pays tiers doit être en possession de cette attestation lors de la demande d'obtention d'une autorisation de séjour au Luxembourg pour activité salariée et ne risquera pas de voir sa demande refusée pour non-déclaration du poste vacant auprès de l'ADEM.¹⁸²

L'autre critique formulée dans le cadre de la politique de l'immigration et qui a également été abordée dans ce projet de loi a trait à l'inscription des ressortissants de pays tiers comme demandeurs d'emploi à l'ADEM. Selon le projet de loi portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi, les ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour valable lui offrant une perspective d'un long séjour peuvent s'inscrire à l'ADEM.¹⁸³

¹⁸⁰ Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, *Le recrutement à l'étranger*, page 14, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

¹⁸¹ Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, *ad article 9* page 39, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

¹⁸² Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, *Le recrutement à l'étranger*, page 15, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

¹⁸³ Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, Art. L.622-5, page 21, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

Cependant, le droit de s'inscrire à l'ADEM n'entraîne pas automatiquement le droit à un titre de séjour pour exercer une activité salariée.¹⁸⁴

Enfin, selon le projet, l'ADEM devra « jouer un rôle central au sein de l'Observatoire de l'emploi qui est en train d'être lancé. Ce dernier organisera et animera un travail en réseau des producteurs, analystes et utilisateurs des études sur le marché du travail, l'emploi et l'immigration au Grand-Duché et plus largement dans le bassin d'emploi du Luxembourg. »¹⁸⁵

L'encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec l'embauchage sur le marché international de salariés hautement qualifiés et spécialisés

Afin d'encourager les salariés hautement qualifiés à venir s'installer au Luxembourg, les employeurs sont dans l'obligation de prendre en charge une large partie des frais engagés par le salarié. Une circulaire du 31 décembre 2010 publiée par l'Administration des contributions directes¹⁸⁶ prévoit un nouvel encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec l'embauchage sur le marché international de salariés hautement qualifiés et spécialisés. Elle aborde la nécessité des grandes entreprises de compléter leur personnel par des personnes hautement compétentes et disposant de connaissances approfondies dans certains secteurs spécifiques afin de garder une longueur d'avance sur leurs concurrents et de développer des produits et technologies innovants. La circulaire entend par salarié hautement qualifié dans son point 2 « le salarié qui, travaillant habituellement à l'étranger, est détaché d'une entreprise située hors du Luxembourg et faisant partie d'un groupe international, pour exercer temporairement une activité salariée dans une entreprise indigène appartenant au même groupe international; ainsi que le salarié directement recruté à l'étranger par une entreprise indigène, pour exercer temporairement une activité salariée dans l'entreprise, pour autant qu'il remplit les conditions suivantes :

- 1) il doit apporter une contribution économique significative ou contribuer à la création de nouvelles activités économiques à haute valeur ajoutée au Luxembourg ;

¹⁸⁴ Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, page 34,

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA0614327110000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

¹⁸⁵ Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, *Le recrutement à l'étranger*, page 13

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA0614327110000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

¹⁸⁶ http://www.impotsdirects.public.lu/legislation/legi10/Circulaire_L_I_R_n_95_2_du_31_d_cembre_2010.pdf

- 2) il doit remplir les conditions de contribuable résident ;
- 3) il ne doit ni avoir été fiscalement domicilié au Luxembourg, ni y avoir été soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques du chef de revenus professionnels, au cours des 5 années d'imposition précédant celle de son entrée en service au Luxembourg ;
- 4) il doit être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur et disposer de connaissances techniques approfondies, ou avoir acquis une expérience professionnelle spécialisée d'au moins 5 ans dans le secteur concerné dont l'entreprise indigène a besoin ou que l'entreprise indigène cherche à développer au Luxembourg.

Les bénéficiaires prévus pour les entreprises et les travailleurs hautement qualifiés sont les suivants:

- 1) L'excédent des frais liés au déménagement du salarié sur les frais qu'il aurait dû assumer s'il était resté dans son Etat d'origine. Sont considérés comme charges de déménagement les frais et dépenses suivants pris en charge par l'employeur pour autant que les sommes exposées ne dépassent pas un montant raisonnable¹⁸⁷.
- 2) Frais de scolarisation des enfants.
- 3) Indemnité forfaitaire pour certaines autres dépenses répétitives, à savoir, le différentiel du coût de la vie entre l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine, ainsi que d'autres frais divers liés au déménagement.

L'employeur peut verser une indemnité spécifique qui couvre les frais du différentiel du coût de la vie entre l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine. Le montant mensuel de l'indemnité est forfaitairement fixé à 8% de la rémunération mensuelle fixe du salaire hautement qualifié sans pouvoir dépasser le montant mensuel de 1.500 euros. S'il partage un domicile ou une résidence commune avec son conjoint ou partenaire le montant est de 3.000 euros, sauf si le partenaire exerce une activité professionnelle propre.

Pour les entreprises, ces frais constituent des dépenses d'exploitation dans le chef de l'entreprise et la prise en charge des frais et de l'indemnité forfaitaire par l'employeur

¹⁸⁷ Point 3 de la circulaire. Les charges répétitives de la présente section ne peuvent dépasser ni 50.000 euros par année, ni 30% du total annuel des rémunérations fixes du salarié hautement qualifié. Lorsque le salarié hautement qualifié partage un domicile ou une résidence commun avec son conjoint ou partenaire, la limite de 50.000 euros est portée à 80.000 euros.

ne conduit pas à un revenu au sens de l'article 95 L.I.R.¹⁸⁸ et ne sont pas considérés du point de vue du salarié comme un avantage en nature en conformité avec la circulaire afférente à l'article 104 L.I.R.¹⁸⁹.

Ces dispositions bénéficient aux entreprises et salariés concernés pour la durée de l'affectation du salarié en question sans pouvoir dépasser la durée de cinq ans. Au-delà, l'affectation au Luxembourg du salarié n'est plus à considérer comme temporaire. Les dispositions prennent également fin lorsque les conditions à la base disparaissent¹⁹⁰.

La circulaire est applicable aux salariés hautement qualifiés qui s'installent au Luxembourg après le 31 décembre 2010.

2.4. Défis et revendications

2.4.1 Point de vue des employeurs

L'importance de la migration économique pour les employeurs

De manière générale, on peut retenir des entretiens que la migration économique des citoyens de l'UE et des ressortissants de pays tiers est considérée par les employeurs comme un sujet central pour le développement du Luxembourg et particulièrement important pour les années à venir. On parle de la nécessité de « recourir massivement aux travailleurs immigrés »¹⁹¹ et on déclare que « l'Europe toute entière aura un important besoin de main- d'œuvre si elle veut continuer à maintenir cette économie au même niveau qu'elle le fait actuellement. »¹⁹² Ce diagnostic gagne encore en importance en lien avec la récente crise économique. La politique européenne en matière de migration est alors perçue comme un outil central pour dépasser cette crise ; un outil sans lequel « ça mènera tout droit à la catastrophe. »¹⁹³

Avoir une politique d'immigration adaptée aux besoins du pays, « c'est encore plus pertinent pour un pays comme le Luxembourg qui, depuis son industrialisation, dépend de

¹⁸⁸ Point 4 de la circulaire.

¹⁸⁹ Néanmoins, les autres rémunérations en nature allouées au salarié hautement qualifié sont traitées en conformité à l'article 104 L.I.R.

¹⁹⁰ Point 5 de la circulaire.

¹⁹¹ Point de vue des employeurs, interview 3, page 14, ligne 21

¹⁹² Point de vue des employeurs, interview 3, page 14, lignes 17-19.

¹⁹³ Point de vue des employeurs, interview 3, page 14, lignes 40-45.

l'immigration et des capitaux étrangers, donc des gens qui investissent sur [son] territoire. [...] Finalement [le Luxembourg] est passé d'un modèle agraire à un modèle industriel grâce à l'apport de l'étranger. »¹⁹⁴ Le Luxembourg a une économie importante qui ne peut pas vivre sans l'apport de la main-d'œuvre non résidente. Le recours à la main-d'œuvre de pays tiers est surtout important pour les nombreuses entreprises au Luxembourg qui sont d'origine internationale, ainsi que pour les entreprises luxembourgeoises qui travaillent dans le contexte international et qui, soit, exportent leurs produits au-delà des frontières européennes ; soit entretiennent des coopérations sur le plan institutionnel, économique, scientifique ou autre de par le monde.¹⁹⁵

Critiques des employeurs

De manière générale, on peut noter que les employeurs dénoncent « la forteresse Europe »¹⁹⁶ et craignent que « l'Europe ne s'enferme et ne s'enlise complètement sur elle-même » dans un avenir proche.¹⁹⁷ Le problème est de plus en plus évident avec la montée en pouvoir des partis populistes. On regrette que « personne ne semble appréhender »¹⁹⁸ le problème démographique et on se montre déçu qu'on fasse « la politique de l'autruche. »¹⁹⁹ Au Luxembourg, le problème démographique semble être encore moins pris en compte qu'au niveau européen, parce que ce phénomène est très relativisé en raison de la forte mobilité intra-européenne.²⁰⁰ Pourtant, « avec la crise financière et économique et le nouvel ordre mondial qui va lui succéder, les désavantages compétitifs du Luxembourg et de ses entreprises risquent de porter un grave préjudice à toute stratégie volontariste de maintenir une croissance économique qualitativement et quantitativement plus élevée que dans les pays voisins. »²⁰¹

Les employeurs accueillent généralement très positivement les dernières réformes en matière d'immigration de 2008. Selon eux, le Gouvernement semble ouvert aux besoins de main-d'œuvre et aux arguments du secteur privé.²⁰² D'ailleurs, le Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur prône également la convergence de la politique d'immigration

¹⁹⁴ Point de vue des employeurs, interview 9, page 1, lignes 22-27.

¹⁹⁵ Point de vue des employeurs, interview 3, page 1, lignes 9-21.

¹⁹⁶ Point de vue des employeurs, interview 2, page 1, ligne 10.

¹⁹⁷ Point de vue des employeurs, interview 2, page 1, lignes 29-30.

¹⁹⁸ Point de vue des employeurs, interview 2, page 1, ligne 31.

¹⁹⁹ Point de vue des employeurs, interview 2, page 6, lignes 22-25.

²⁰⁰ Point de vue des employeurs, interview 2, page 1, lignes 32-33.

²⁰¹ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 22.

²⁰² Point de vue des employeurs, interview 10, page 4, lignes 9-10.

luxembourgeoise avec les besoins de l'économie nationale.²⁰³ Toutefois, certains interlocuteurs dénoncent que « l'administration ne suit pas encore », et affirment que beaucoup d'entreprises se plaignent encore qu'il soit difficile d'obtenir les autorisations nécessaires et requises, notamment quand les travailleurs migrants souhaitent être accompagnés par leur famille.²⁰⁴ Plus particulièrement, les employeurs font part de problèmes au niveau « pratique » et « administratif » dans le sens où les procédures administratives ne semblent pas encore suffisamment répondre à l'« urgence » à laquelle les entreprises doivent quelques fois faire face.²⁰⁵ En somme, on peut en déduire que les employeurs souhaiteraient avoir des procédures administratives qui répondent davantage à la réalité du secteur privé et à la dynamique du marché du travail. C'est-à-dire, éliminer la bureaucratie existante. Un défi majeur d'une politique d'immigration adaptée aux besoins de l'économie nationale consiste à faciliter les démarches administratives pour recruter la main-d'œuvre nécessaire en cas de besoin. En attendant, les employeurs continuent donc à défendre une approche beaucoup plus libérale et flexible en soulignant l'apport positif des travailleurs migrants : « En général, les migrants à mes yeux sont très souvent les meilleurs éléments dans une société, parce qu'ils cherchent, ils s'intéressent, ils bougent, ils veulent faire quelque chose. Ils ne sont pas là en train d'attendre. »²⁰⁶

La Chambre de Commerce (CCL) salue favorablement, dans son avis sur le projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la simplification des formalités dont bénéficient les citoyens européens en matière de séjour au Luxembourg et la fusion entre permis de travail et autorisation de séjour pour les salariés ressortissants de pays tiers. Toutefois, elle critique également le système trop rigide de l'autorisation de séjour pour travailleur salarié ou le régime d'accès au travail, trop restrictif pour les étudiants.²⁰⁷

La Chambre des Métiers souligne dans son avis sur le projet de loi précité que le recours à la main-d'œuvre étrangère ne pourra constituer à long terme la panacée pour combler le besoin de main-d'œuvre du Luxembourg. « Elle se rallie donc au constat du Conseil économique et social: « L'immigration ne saurait toutefois à elle seule répondre durablement au déficit structurel de l'offre de travail. Elle doit être accompagnée d'un ensemble d'actions visant à

²⁰³ Ministère de l'Économie et du Commerce Extérieur, « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitive nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », version du 10 avril 2010, page 3.

²⁰⁴ Point de vue des employeurs, interview 10, page 4, lignes 10-15.

²⁰⁵ Point de vue des employeurs, interview 3, page 1, lignes 45-47 et page 2, ligne 1.

²⁰⁶ Point de vue des employeurs, interview 2, page 6, lignes 15-17.

²⁰⁷ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/05, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre de Commerce », 27.02.2008, page 2.

mobiliser le potentiel interne de main-d'œuvre: meilleure formation, information et orientation scolaires, élargissement et meilleur ciblage des programmes de formation continue, réorientation des chômeurs, promotion du travail féminin et des personnes âgées et autres. »²⁰⁸

À la recherche des perles rares

De l'ensemble des entretiens menés, on peut conclure que l'accent est très fortement mis, de la part des employeurs et du Gouvernement, sur les travailleurs hautement qualifiés.

En effet, tel que formulé par un représentant des employeurs, si le Luxembourg veut continuer à croître, il faut qu'il le fasse dans les créneaux à haute valeur ajoutée, car sa main-d'œuvre est trop chère pour pouvoir croître dans les métiers à petite valeur ajoutée.²⁰⁹

La CCL l'a formulé de la manière suivante dans son bulletin économique de 2009 : « Si le savoir-faire requis n'est pas disponible, le Gouvernement doit importer les compétences spécialisées et faire venir l'expertise de l'étranger. Une telle approche, certes coûteuse au départ, permet d'établir rapidement une renommée et une reconnaissance au niveau international, deux conditions indispensables pour réussir le lancement de nouvelles activités attrayantes au Grand-Duché, pour générer rapidement un développement endogène et pour obtenir des retombées en matière de création d'emplois, d'investissements et de recettes fiscales. »²¹⁰

En ce qui concerne la recherche, la CCL prône la même ouverture : « attirer les meilleurs chercheurs de leur discipline au niveau européen et international pour garantir au Grand-Duché la haute tenue des compétences, condition nécessaire à l'excellence en matière de compétitivité dans les secteurs de pointe que sont les biotechnologies et les technologies de la santé. »²¹¹

2.4.2 Point de vue de la société civile et des syndicats

Le syndicat interrogé semble partager les critiques des employeurs concernant les restrictions

²⁰⁸ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/08, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre des Métiers », 28.03.2008, page 2.

²⁰⁹ Point de vue des employeurs, interview 10, page 2, lignes 42-45.

²¹⁰ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 36.

²¹¹ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 45.

à l'immigration, mais met l'accent sur le bien-être des personnes qui immigreront au Luxembourg et sur la justice sociale.

Dans son avis sur le projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, le Conseil National pour Étrangers (CNE) encourage « l'égalité de traitement entre les nationaux et les autres citoyens de l'Union européenne. » Il considère « que l'octroi d'un statut conférant des droits quasi similaires aux ressortissants tiers résidents de longue durée s'impose et constitue la base de toute politique d'immigration cohérente digne de ce nom. »²¹² La Plate-forme Migration et Intégration va même plus loin : « Toute approche politique et législative [doit] être basée sur le principe d'égalité de traitement de tous les citoyens, autochtones, ressortissants de l'UE et ressortissants de pays tiers. »²¹³ Le syndicat interrogé plaide pour « une égalité de devoir entre tous les citoyens. »²¹⁴ Le syndicat soulève la problématique des ressortissants de pays tiers qui tombent au chômage et notamment celle du non-paiement de l'indemnité de chômage en cas d'expiration du titre de séjour. « Maintenir l'être humain dans une situation d'incertitude est terrible au niveau physique et psychologique. »²¹⁵ Le représentant syndical propose qu'au bout d'une année de séjour, le ressortissant d'un pays tiers puisse avoir les mêmes droits que le ressortissant communautaire, en ce qui concerne les indemnités de chômage et toute autre aide qui puisse exister, ainsi que de bénéficier du regroupement familial.²¹⁶ Selon la Direction de l'immigration, en principe, le titre de séjour pour travailleur salarié est délivré pour une durée maximale d'un an, puis, lors du premier renouvellement pour une durée de 2 ans, et puis lors du deuxième renouvellement pour une durée de 3 ans. C'est-à-dire si la personne a, lors de la première délivrance, un contrat inférieur à un an, elle obtiendra un titre de séjour d'une durée équivalente à celle de son contrat. Si elle tombe dans le chômage après la fin de son contrat, elle pourra en principe renouveler son titre de séjour jusqu'à l'expiration des prestations de chômage. Le fait qu'une personne perçoit des allocations de chômage n'entraîne pas automatiquement le retrait du titre de séjour. Le représentant syndical craint qu'avec la montée du chômage, le nombre

²¹² Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/09, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis du Conseil National pour Étrangers », 20.03.2008, page 6.

²¹³ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/04, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis commun de l'ASTI, de la CCPL, de la FAEL, de la FNCTTFEL, de la Fondation Caritas Luxembourg, du LCGB, de l'OGB-L, de Rosa Lëtzebuerg, du SeSoPi-CI, et du SYPROLUX avec l'appui ponctuel du CEAL, du LUS et de l'UNEL », 27.02.2008, page 2.

²¹⁴ Point de vue des syndicats, interview 1, page 15, ligne 7.

²¹⁵ Point de vue des syndicats, interview 1, page 4, lignes 29.

²¹⁶ Point de vue des syndicats, interview 1, page 4, lignes 31-33.

d'immigrés privés de leur autorisation de séjour suite à la perte de leur emploi ne risque d'augmenter. La conséquence en serait une montée de l'immigration clandestine.²¹⁷

Le mouvement associatif dénonce les inégalités de traitement entre les travailleurs hautement qualifiés et les autres catégories de travailleurs. Il revendique « l'octroi de titres de séjour d'une durée minimale de trois années » et propose « de mettre fin au principe discriminatoire de la préférence communautaire ; d'autoriser le changement d'employeur dès l'obtention du titre de séjour ; de lever les freins à la mobilité professionnelle de tous les travailleurs et par conséquent d'accorder l'accès à toutes professions et secteur d'activités dès la deuxième année d'obtention du titre de séjour. » Il plaide enfin en faveur de la création d'un guichet et d'une procédure unique pour que les demandeurs d'un titre de séjour travailleur indépendant puissent s'informer en un lieu unique, ainsi que pour l'assouplissement des conditions d'obtention du titre de séjour travailleur indépendant.²¹⁸

Contrairement aux employeurs, le CNE « exhorte les pouvoirs publics à introduire la main-d'œuvre étrangère avec modération »²¹⁹ et se pose la question « s'il ne faudrait pas mieux valoriser la main-d'œuvre potentielle déjà présente dans le pays, avant de vouloir accueillir des travailleurs venant d'autres pays. »²²⁰ La Plate-forme Migration est d'avis qu'« il est indispensable d'envisager des accords de main-d'œuvre notamment avec le Cap-Vert et les États Balkans pour donner un cadre juridique aux migrants qui viennent de ces pays. »²²¹

2.4.3 Suggestions des différents acteurs sociétaux et politiques

Même si le consensus quant à la nécessité d'une réforme du système d'autorisation de séjour est presque unanime, la nouvelle loi n'en soulève pas moins quelques critiques pour ses critères d'accès au marché du travail jugés trop sévères. La Chambre de Commerce prône

²¹⁷ OGBL, Résolution du 6^{ème} / XXXIème Congrès ordinaire de l'OGBL, « Résolution programmatique 2009 », page 60.

²¹⁸ CLAE, Forum À Citoyenneté Égale, Points n°12 et 14 à 19, le 06.11.2010, Luxembourg.

²¹⁹ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/09, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis du Conseil National pour Étrangers », 20.03.2008, page 2.

²²⁰ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/09, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis du Conseil National pour Étrangers », 20.03.2008, page 3.

²²¹ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/04, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis commun de l'ASTI, de la CCPL, de la FAEL, de la FNCTTFEL, de la Fondation Caritas Luxembourg, du LCGB, de l'OGB-L, de Rosa Lëtzebuerg, du SeSoPi-Cl, et du SYPROLUX avec l'appui ponctuel du CEAL, du LUS et de l'UNEL », 27.02.2008, page 3.

« l'image d'une société et d'une économie luxembourgeoise désireuses d'attirer des entreprises étrangères et/ou de la main-d'œuvre étrangère ». ²²²

Bien que les avis soient divergents, voici une compilation des principales critiques et recommandations formulées par les différents acteurs (cités dans les parenthèses de l'énumération suivante) par rapport au projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou au cours des entretiens, critiques classées selon diverses catégories de migrants :

Travailleurs salariés

- l'abandon de l'idée selon laquelle l'activité professionnelle ou l'emploi doit servir les intérêts économiques du Luxembourg (Chambre de Commerce, Chambre des Métiers, ²²³ Conseil d'Etat). Cela est un terme juridiquement indéterminé. Au cas où cette condition était maintenue, la notion d'intérêt économique est tellement vague qu'elle risquerait de donner lieu à une application discrétionnaire, voire arbitraire (Chambre de Commerce) ²²⁴
- la complexité des procédures administratives liées à la double consultation de l'ADEM et de la CCTS (Chambre de Commerce). Cette bureaucratie rend très difficile la planification économique de l'entreprise quand elle a besoin de main-d'œuvre spécifique
- la demande de suppression de l'avis de la CCTS lors du renouvellement des autorisations de travail (Chambre de Commerce, Chambre des Employés privés).
- l'absence de définition du concept de 'secteur' (Chambre de Commerce, ²²⁵ Chambre des Métiers ²²⁶)

²²² Document parlementaire n°5802/00, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I432DO10000000/FTSShowAttachment?mime=application%2fdf&id=972938&fn=972938.pdf

²²³ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/08, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre des Métiers », 28.03.2008, page 6.

²²⁴ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/05, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre de Commerce », 27.02.2008, page 7.

²²⁵ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/05, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre de Commerce », 27.02.2008, page 8.

²²⁶ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/08, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre des Métiers », 28.03.2008, page 6.

- la demande d'autorisations de travail moins restrictives pour les détachements de salariés (Chambre de Commerce, Chambre des Métiers)
- la réduction de la période de trois ans de restriction du travail à un seul secteur économique (Plate-forme Migration, Chambre des Métiers). Cela s'explique vu la fluctuation de la situation économique, situation qui plaide en faveur d'une plus grande flexibilité de la main-d'œuvre
- la réduction du temps d'attente pour l'obtention d'une autorisation de séjour pour travailleur salarié qui est actuellement de 2-3 mois (évoqué par les participants à la Conférence nationale pour l'intégration « S'écouter et agir : haut a muer (aujourd'hui et demain) de l'OLAI du 20 novembre)
- le fait que le requérant doit justifier d'un contrat de travail et pas uniquement d'une promesse d'embauche.²²⁷ La Chambre de Commerce mentionne que l'inclusion de ces promesses qui sont fréquentes dans la pratique permettrait d'augmenter la sécurité juridique des personnes. Des abus ne seront pas à craindre, étant donné que l'employeur qui a conclu une promesse d'embauche est tenu d'embaucher la personne bénéficiaire de ladite promesse. Le défaut de conclusion équivaut à un licenciement abusif²²⁸ (Chambre de Commerce, Plate-forme Migration²²⁹, Chambre des Métiers²³⁰). Actuellement les contrats de travail sont soumis à une condition suspensive, c'est-à-dire leur validité dépend de l'autorisation de séjour
- le regret que la notion de plan prévisionnel de recrutement à dresser de concert entre l'administration gouvernementale et les milieux économiques concernés ne fasse pas partie du projet de loi. De tels plans auraient permis aux entreprises d'élaborer à l'avance, ensemble avec les autorités, des contingents annuels d'étrangers. Pour les recrutements effectifs qui s'inscriraient dans le cadre de ces plans prévisionnels, les

²²⁷ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/05, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre de Commerce », 27.02.2008, page 2.

²²⁸ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/05, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre de Commerce », 27.02.2008, page 7.

²²⁹ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/04, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis commun de l'ASTI, de la CCPL, de la FAEL, de la FNCTTFEL, de la Fondation Caritas Luxembourg, du LCGB, de l'OGB-L, de Rosa Lëtzebuerg, du SeSoPi-CI, et du SYPROLUX avec l'appui ponctuel du CEAL, du LUS et de l'UNEL », 27.02.2008, page 15.

²³⁰ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/08, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre des Métiers », 28.03.2008, page 6.

entreprises bénéficieraient d'une procédure accélérée, voire allégée pour l'obtention de titres de séjour pour les salariés (Chambre de Commerce)²³¹

- la critique que la personne doit introduire sa demande d'obtention d'une autorisation de séjour pour travailleur salarié avant d'entrer sur le territoire du Luxembourg. Or, pour bon nombre de personnes, la recherche d'emploi à distance est difficile, décourageante, voire utopique (évoquée par les participants à la Conférence nationale pour l'intégration « S'écouter et agir : haut a muer (aujourd'hui et demain) de l'OLAI du 20 novembre)
- un temps d'attente moins long pour le regroupement familial²³²

Travailleurs hautement qualifiés

- la définition trop restrictive de la notion de 'travailleur hautement qualifié' (Chambre de Commerce, Chambre des Métiers, Conseil d'État)²³³
- l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers hautement qualifiés et la conclusion d'accords avec les États tiers sur le détachement et l'expatriation de travailleurs (Chambre de Commerce)²³⁴
- l'extension du réseau diplomatique au Moyen Orient par exemple²³⁵ (entretien avec un représentant des employés privés)
- le fait de « pouvoir délivrer dans des pays cibles du Luxembourg des visas directement par les autorités luxembourgeoises. Cette remise par des autorités luxembourgeoises constitue un avantage compétitif et permet de mettre en œuvre une politique attractive pour des investisseurs en provenance de pays tiers »²³⁶
- la demande de « faciliter la mobilité des salariés de pays tiers établis au Luxembourg afin de promouvoir le Luxembourg en tant que place pour des quartiers généraux européens («*european headquarter*»). Les entreprises qui souhaitent établir un quartier

²³¹ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/05, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre de Commerce », 27.02.2008, page 2.

²³² Point de vue des syndicats, interview 1, page 1, lignes 42-45.

²³³ Point de contact national du Luxembourg du Réseau européen des migrations, « Rapport politique sur les migrations et l'asile », 2008, page 38.

²³⁴ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 57.

²³⁵ Point de vue des employeurs, interview 9, page 24, lignes 20-21.

²³⁶ Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitive nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », version du 10 avril 2010, page 3.

général et qui transfèrent dans ce cadre des salariés de pays tiers au Luxembourg doivent pouvoir assurer à ces salariés une mobilité pour travailler au sein des pays couverts par leur activité. [...] Il faudra reconsidérer le contrôle strict du temps passé à Luxembourg. La plupart des cadres dirigeants ou employeurs actifs au niveau international auront du mal à respecter la condition de séjour pendant au moins 6 mois à Luxembourg au vu de leurs déplacements professionnels »²³⁷.

Indépendants

- l'adoption d'une « législation plus flexible en ce qui concerne l'immigration pour l'exercice d'une activité indépendante. Actuellement, l'indépendant n'a pas le droit de se faire accompagner par sa famille durant la première année. »²³⁸ (Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur)

Etudiants

- l'extension de la durée d'autorisation de séjour pour travailleur salarié de deux à trois ans pour l'étudiant qui a obtenu son diplôme universitaire au Luxembourg, ce qui permettrait aux jeunes de parfaire leur expérience professionnelle (Chambre de Commerce).²³⁹

2.4.4 Défis politiques

Les nombreuses critiques formulées à l'égard de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, n'empêchent pas les acteurs à déclarer qu'il faut également prendre en compte la position et les intérêts du Gouvernement.

Tout d'abord, l'un des interlocuteurs rend attentif au fait que le Gouvernement « craint que la place financière n'importe une main-d'œuvre à qualification extrêmement spécialisée vers le Luxembourg et, qu'une fois que ces gens-là viendraient à perdre leurs emplois spécialisés, il

²³⁷ Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitive nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », version du 10 avril 2010, pages 3-4.

²³⁸ Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitive nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », version du 10 avril 2010, page 4.

²³⁹ Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/05, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre de Commerce », 27.02.2008, page 13.

n'y a aucune chance qu'ils trouvent un emploi au Luxembourg. » Ces appréhensions se fondent aussi sur la volatilité de la place financière.²⁴⁰ La conséquence plus néfaste est la charge pour l'assurance chômage dans le cas où une récession touche le secteur financier et que beaucoup de son personnel hautement qualifié ne trouve pas de travail ailleurs. La charge sociale serait très lourde à supporter, sans perdre de vue le coût politique que cela pourrait générer vis-à-vis de la population nationale.

De plus, les interlocuteurs rendent attentifs que l'opinion publique pourrait avoir du mal à comprendre et accepter que l'on ouvre la porte aux travailleurs hautement qualifiés et aux chercheurs, alors que le taux de chômage augmente au Luxembourg²⁴¹ et que la pauvreté existe aussi au Luxembourg. Au Luxembourg, le taux de risque de pauvreté est passé de 13,5 % en 2008 à 14,9 % en 2009, selon une étude du STATEC²⁴² portant sur les difficultés économiques des ménages²⁴³.

Enfin, le Gouvernement pourrait « craindre qu'une trop forte progression de la population de résidence n'entraîne une réduction inacceptable des espaces verts. De même [pourrait-il] considérer que les investissements très lourds au niveau des équipements collectifs qu'une importante croissance démographique ne manquerait pas de susciter feraient plus qu'annihiler d'éventuels bénéfices que cette dernière pourrait engendrer. Et puis, il ne faut pas se cacher que la poursuite de l'immigration aboutirait, à terme, à une situation où les autochtones seraient minoritaires. Pour d'aucuns, un tel développement pourrait, alors, constituer une menace pour la cohésion sociale ou l'identité nationale, même si ce dernier concept est flou à souhait. »²⁴⁴

2.5. Débats politiques et sociétaux

Cette partie a pour objectif de donner un aperçu des principaux débats politiques et sociétaux qui sont menés au Luxembourg autour de la thématique de la migration économique. Elle se

²⁴⁰ Point de vue des employeurs, interview 10, page 3, lignes 39-46.

²⁴¹ Point de vue des employeurs, interview 9, page 13, lignes 28-38.

²⁴² STATEC, Rapport travail et cohésion social 2010. <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2010/PDF-Cahier-111-2010.pdf>

²⁴³ STATNEWS, No. 45/2010 du 15 octobre 2010,

<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2010/10/20101015/20101015.pdf> « En augmentation, le taux de pauvreté était de 14,9 % en 2009 » Luxembourger Wort, 17 mai 2011. <http://www.wort.lu/wort/web/fr/luxembourg/articles/2011/05/150473/index.php>

²⁴⁴ Observatoire interrégional du marché du travail (OIE), Atelier-débat « L'évolution démographique – Défis et chances pour le marché du travail dans la Grande Région », présentation de Jean Langers (STATEC) « Le marché du travail de la Grande Région et les défis du changement démographique », page 41.

base essentiellement sur les entretiens menés dans le cadre de cette étude.

2.5.1. Un sujet pas assez débattu

Avant la nouvelle loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, le débat des dernières années a porté sur la réforme de législation sur la nationalité qui a abouti à la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise²⁴⁵.

Cette loi a introduit au Luxembourg le principe de pluri-nationalité. Elle a également instauré la possibilité de recouvrement de la nationalité pour ceux qui sont descendants en ligne directe paternelle ou maternelle, même nés à l'étranger, d'un aïeul luxembourgeois à la date du premier janvier mil neuf cent peut recouvrer la nationalité luxembourgeoise (art. 29).

Bien que la réforme de la loi de 2008 sur l'immigration ait largement ouvert le débat sur la politique d'immigration, certains acteurs déplorent que, depuis lors, ce sujet ne soit plus vraiment discuté.²⁴⁶ Le sujet de la migration, et notamment de la migration économique, ne semble pas être ouvertement débattu au niveau politique,²⁴⁷ ni dans les médias.²⁴⁸ En fait, plus récemment, l'attention se porte plutôt sur l'intégration des migrants, alors qu'en vertu de la loi du 16 décembre 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers, l'OLAI a été mis en place, que le plan d'action national sur l'intégration et la lutte contre les discriminations a été adopté et que le contrat d'accueil et d'intégration est en voie d'élaboration. Certains employeurs affirment que, même si le monde politique est conscient des implications de la migration pour le pays, la société dans son ensemble ne semble pas encore avoir compris les énormes répercussions de la migration au niveau économique et social aujourd'hui et dans les années à venir.²⁴⁹ Par conséquent, il n'y a pas vraiment de débat de société.²⁵⁰ Certains iront même plus loin en parlant d'un « décalage entre la réalité économique et la perception des Luxembourgeois de ce qu'est le Luxembourg, de ce qu'est l'économie du Luxembourg. »²⁵¹ Pour y remédier, et espérer que les Luxembourgeois comprennent la situation, il faut expliquer l'importance des étrangers au Luxembourg: les étrangers représentent « ...43% de la population, 71% de l'emploi salarié, les investissements étrangers directs représentent

²⁴⁵ Mémorial A N°158 du 27 octobre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/a158.pdf>

²⁴⁶ Point de vue des employeurs, interview 2, page 5, lignes 4-7.

²⁴⁷ Point de vue des employeurs, interview 10, page 1, ligne 25.

²⁴⁸ Point de vue ministériel, interview 4, page 3, lignes 3-4.

²⁴⁹ Point de vue des employeurs, interview 10, page 1, lignes 21-24.

²⁵⁰ Point de vue des employeurs, interview 9, page 19, lignes 35-36.

²⁵¹ Point de vue des employeurs, interview 9, page 13, lignes 46-47.

180% du PIB²⁵². » Le ratio exportations/PIB à Luxembourg (180%) est plus important que le ratio en Allemagne (40%), alors que cette dernière est championne du monde des exportations. Enfin, trois entreprises sur quatre au Luxembourg sont créées par des étrangers.

2.5.2. Un sujet sensible

Au regard de la récente crise économique et de la montée du chômage, il semble que le sujet de l'immigration et de la libre circulation devienne de plus en plus sensible. On peut ainsi prendre note de l'affirmation suivante : « Je ne pense pas que la migration était un sujet sensible au Luxembourg, mais que ça risque d'en devenir un. Ça ne posait pas de problème, tant qu'il y avait du travail pour tout le monde. »²⁵³ Pourtant, aujourd'hui, l'idée que les étrangers/frontaliers prennent l'emploi des luxembourgeois est de plus en plus récurrente.

Bien que les Luxembourgeois et les étrangers/frontaliers se côtoient tous les jours au travail, un potentiel de conflit semble exister: « Même s'il n'y a plus de frontières, culturellement, elles existent. »²⁵⁴ On entend souvent les gens dénoncer le manque d'engagement des frontaliers au Luxembourg. Ils viennent travailler au Luxembourg et repartent le soir. De plus, « il n'y a pas d'arguments pour dire pourquoi on doit être résident. »²⁵⁵ Le Conseil Economique et Social avait formulé cette préoccupation en 2006 : « Traditionnellement, dans la conception des Luxembourgeois, la société luxembourgeoise est une société ouverte et tolérante qui accueille volontiers des migrants d'autres pays. Toutefois, ces dernières années, l'image positive du migrant comme garant de la prospérité économique du pays s'est peu à peu ternie en raison de plusieurs facteurs: la présence d'immigrés clandestins, la prise de conscience que les rapports de force numérique sont en train de basculer en faveur des immigrés, le déclin progressif du luxembourgeois au profit du français, l'augmentation du taux de chômage. Ce changement d'attitude a fait naître la question de savoir si une immigration soutenue continue de bénéficier du soutien de la population et s'il n'existe pas un taux d'étrangers dont le dépassement serait jugé problématique, voire inacceptable par la population autochtone. [...] Afin d'apaiser ces peurs et de prévenir l'apparition de tout phénomène xénophobe dans la population luxembourgeoise, il est important d'assortir la politique d'immigration de vastes campagnes d'information et de communication sur la

²⁵² Point de vue des employeurs, interview 9, page 19, lignes 36-43.

²⁵³ Point de vue des employeurs, interview 9, page 19, lignes 48-50.

²⁵⁴ Point de vue des employeurs, interview 9, page 7, ligne 4.

²⁵⁵ Point de vue des employeurs, interview 9, page 7, lignes 22-23.

nécessité et les bienfaits, économiques, sociaux et culturels, des migrations et d'une politique d'intégration active, accompagnée. »²⁵⁶

2.5.3. La Grande Région : éternelle source de main-d'œuvre pour le Luxembourg ?

L'une des questions centrales dans le débat sur la migration économique et la pénurie de main-d'œuvre pour le Luxembourg est celle de la pérennité du système économique fondé sur l'apport d'une main-d'œuvre étrangère et surtout d'une main-d'œuvre frontalière très importante qui vient travailler tous les jours au Luxembourg. Au Luxembourg, il y a toujours eu un manque de personnel qualifié dans la population autochtone, et cette situation ne s'est pas améliorée tout au long des années.

Le Luxembourg est un marché du travail très attractif pour beaucoup de personnes habitant la Grande Région. Cependant, au regard de la récente crise économique et de l'évolution démographique, l'enjeu pour le Luxembourg est de rester suffisamment attractif pour une main-d'œuvre en provenance de l'étranger. À cela s'ajoute la question de la durabilité : le marché du travail pourra-t-il continuer à croître de 10.000 à 20.000 emplois par an (tel qu'il l'a fait de 2004 à 2008), si on prend en considération des facteurs tels que le besoin en infrastructures supplémentaires, les émissions de CO₂, la problématique de l'aménagement du territoire, la nécessité du développement des réseaux routiers et ferroviaires, etc. ?²⁵⁷

Déjà en 2006, le Conseil économique et social avait exprimé la crainte suivante : « Il est donc illusoire de penser que le marché du travail national pourra se ressourcer ad aeternam dans les seules régions frontalières du Luxembourg ou dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, lesquels connaissent eux-mêmes une démographie déficitaire et un manque sensible de main-d'œuvre. En présence des programmes et des politiques d'emploi visant à retenir les travailleurs dans leur pays, en présence de l'expansion de leurs économies et en présence du vieillissement de leurs propres populations, les flux migratoires en provenance des pays d'émigration européens finiront par se réduire voire disparaître. »²⁵⁸

²⁵⁶ Conseil Économique et Social/Immigration (octobre 2006), Avis « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », page 22.

²⁵⁷ Point de vue des employeurs, interview 9, page 21, lignes 42-44.

²⁵⁸ Conseil économique et social/Immigration (octobre 2006), Avis « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », page 16.

Cette crainte a été réitérée lors de quelques entretiens, bien que la plupart des personnes interrogées ne semblent pas remettre en question l'idée qu'un flux incessant de frontaliers viendra toujours alimenter le marché du travail luxembourgeois.

Certaines personnes évoquent ainsi les limites géographiques de la Grande Région, considérant que les gens viennent de plus en plus loin pour travailler au Luxembourg.²⁵⁹ En effet, le Luxembourg devient de moins en moins attractif au fur et à mesure qu'on s'en éloigne parce que le temps perdu pour se rendre sur son lieu de travail devient de plus en plus important et que la rémunération vis-à-vis du coût de déplacement n'est plus intéressante. Un autre phénomène relevé est un possible regain économique dans les régions avoisinant le Luxembourg qui, cumulé aux problèmes dus à l'importante circulation sur les autoroutes, pourrait encourager les personnes à travailler plus près de chez elles.²⁶⁰ Enfin, certains interlocuteurs ont évoqué les problèmes démographiques de la Grande Région, au regard du fait que l'Europe manquera à terme de 50 millions d'habitants,²⁶¹ et que beaucoup des travailleurs dont le Luxembourg a besoin « sont déjà là ».²⁶² A côté de cet épuisement progressif des ressources humaines, il faut aussi tenir compte, qu'avec le développement du secteur financier au Luxembourg, celui-ci aura besoin de personnes très hautement qualifiées, qu'il faudra recruter au-delà des frontières de la Grande Région.²⁶³

Les représentants des employeurs soulignent la nécessité de se préparer à cette situation²⁶⁴ et redoutent les conséquences d'un éventuel refus du gel des salaires dans le secteur public. Ils invoquent un réveil qui pourrait être assez douloureux.²⁶⁵

2.5.4. Manque de structures d'accueil

Face à l'importante mobilité transfrontalière au Luxembourg et à la demande croissante de travailleurs migrants, le pays est confronté à d'importants défis en matière de logements, d'écoles, de crèches, de réseaux routiers et ferroviaires, etc.²⁶⁶ Le logement, comme l'a signalé le STATEC, constitue le principal coût des ménages luxembourgeois. Cela est dû au fait qu'il y a un manque de logements.

²⁵⁹ Point de vue des employeurs, interview 7, page 2, lignes 19-20 et interview 5, page 4, lignes 31-35.

²⁶⁰ Point de vue des employeurs, interview 7, page 2, lignes 14-16.

²⁶¹ Point de vue des employeurs, interview 7, page 2, ligne 9.

²⁶² Point de vue des employeurs, interview 10, page 6, ligne 31.

²⁶³ Point de vue des employeurs, interview 10, page 6, lignes 32-36.

²⁶⁴ Point de vue des employeurs, interview 7, page 2, ligne 24-25.

²⁶⁵ Point de vue des employeurs, interview 9, page 21, lignes 48-50 et page 22, lignes 1-4.

²⁶⁶ Point de vue des employeurs, interview 9, page 12, lignes 23-29.

La problématique du logement touche tous les résidents du Luxembourg, y compris les migrants économiques.²⁶⁷ Devant le prix élevé du logement au Luxembourg et face aux écarts de salaire avec le pays d'origine, il est difficile de demander à la personne de verser d'un coup un montant équivalant à quatre mois de loyer, en y incluant les frais d'agence et la caution (pour un simple studio, cela peut représenter 4.000 euros). Le représentant syndical a proposé de construire des logements provisoires, pendant qu'on arrive à trouver une solution permanente. Ces logements se distingueraient des « foyers pour travailleurs migrants » construits dans le temps, qui étaient des solutions transitoires.²⁶⁸

Au-delà des problèmes linguistiques qu'une main d'œuvre transfrontalière peut entraîner pour les petites et moyennes entreprises,²⁶⁹ le manque d'infrastructures d'accueil peut fortement réduire l'attrait du pays notamment pour les migrants hautement qualifiés. Selon un représentant des employeurs, il est déjà très difficile d'attirer des chercheurs de l'étranger, notamment par des contrats de courte durée, entre autres à cause du manque d'infrastructures d'accueil.²⁷⁰

2.5.5. Image de marque du Luxembourg

Les infrastructures d'accueil semblent d'autant plus importantes pour un pays comme le Luxembourg dont « l'image de marque n'est pas excellente »²⁷¹ et qui ne peut pas, par exemple, être compensée par son climat social « merveilleux ».²⁷² En tant que petit pays, le Luxembourg n'est pas encore perçu comme pôle d'excellence.²⁷³ Pourtant, le Luxembourg est une place financière extrêmement sophistiquée, dont le savoir-faire transfrontalier est à peu près unique en Europe.²⁷⁴ Ainsi, certains déclarent que : « Les gens qui doivent venir ici sont rarement volontaires pour venir. On ne veut pas venir à Luxembourg et tous ceux qui sont venus une fois au Luxembourg ne veulent pas en repartir. Ça c'est absolument typique. »²⁷⁵

²⁶⁷ Point de vue des syndicats, interview 1, page 15, lignes 40.

²⁶⁸ Point de vue des syndicats, interview 1, page 15, lignes 46-50 et page 16, lignes 1-2.

²⁶⁹ Point de vue des employeurs, interview 2, page 3, lignes 49-50 et page 4, ligne 9.

²⁷⁰ Point de vue des employeurs, interview 9, page 8, lignes 47-48.

²⁷¹ Point de vue des employeurs, interview 9, page 9, lignes 25-26.

²⁷² Point de vue des employeurs, interview 9, page 8, lignes 40.

²⁷³ Point de vue des employeurs, interview 9, page 8, lignes 47-48.

²⁷⁴ Point de vue des employeurs, interview 10, page 5, lignes 19-48.

²⁷⁵ Point de vue des employeurs, interview 10, page 5, lignes 14-16.

Néanmoins, on peut voir que la crise a touché lourdement le Luxembourg en tant que place financière. Les centres de décision se sont déplacés vers l'étranger et les institutions financières fonctionnent comme simples filiales. Cette situation fait qu'il soit plus difficile d'attirer des gens hautement qualifiés qui veulent faire carrière, vers le Luxembourg.

2.5.6. Participation politique des travailleurs étrangers au Luxembourg

La participation électorale des étrangers augmente progressivement au Luxembourg. Jusque dans les années 90 avec la mise en place de la citoyenneté européenne incluant l'accès au droit de vote municipal, les étrangers étaient totalement exclus de la politique luxembourgeoise nationale. C'est encore vrai aujourd'hui au niveau national. C'est-à-dire, même s'ils sont le principal moteur économique, les décisions générales étaient prises par les nationaux qui généralement travaillent dans le secteur public. Actuellement, tant pour les partis politiques,²⁷⁶ comme pour les représentants des employeurs et les autorités politiques, la participation politique des étrangers constitue un thème de plus en plus important.

La conférence nationale de l'intégration de l'OLAI du 20 novembre 2010 a permis d'aborder cette problématique. Une étude du Cefis a révélé une faible participation des étrangers dans les partis politiques²⁷⁷ et un faible taux d'inscription des étrangers sur les listes électorales communales.²⁷⁸

« L'OLAI a été mandaté par le Gouvernement à mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation auprès des étrangers pour les inciter à s'inscrire sur les listes électorales »²⁷⁹, et « la participation politique des étrangers dans la société luxembourgeoise

²⁷⁶ CEFIS, RED (Recherche, Étude, Documentation) N°14, « L'intégration au Luxembourg : Indicateurs et dynamiques », novembre 2010, présente les opinions des différents partis politiques :

Dei Greng (DGL) : Citoyenneté de résidence incluant le droit de vote des résidents étrangers

Déi Lénk (DL) : Citoyenneté de résidence incluant le droit de vote des résidents étrangers

DP, LSAP : Ouverture à la réflexion sur la participation électorale au niveau national, après évaluation des mesures d'intégration ou de l'impact de la nouvelle loi sur la nationalité

ADR : Citoyenneté pleine et entière passe par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise- nationalité unique.

CSV : Citoyenneté pleine et entière passe par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise- nationalités plurielles

KPL : Citoyenneté pleine et entière passe par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise- faciliter l'acquisition à la nationalité luxembourgeoise

²⁷⁷ Conférence nationale pour l'intégration de l'OLAI le 20 novembre 2010, quelques résultats de l'étude « Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg » du Cefis,

http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/CNI/CNI_Table_ronde.pdf

²⁷⁸ Conférence nationale pour l'intégration de l'OLAI le 20 novembre 2010, présentation du Cefis du « Bilan intermédiaire des inscriptions sur les listes électorales aux élections communales de 2011 »,

http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/CNI/presentation_cefis.pdf

²⁷⁹ OLAI, « Appel à projets - Inscription des étrangers sur les listes électorales »,

http://www.olai.public.lu/fr/actualites/2011/1/Appel_a_projets-Elections/index.html (Dernière mise à jour de la page le : 14.01.2011, dernière consultation le 15.01.2011)

dans son ensemble figure parmi l'une des priorités du Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations. »²⁸⁰

Dans les recommandations formulées au Gouvernement issu des élections législatives du 7 juin 2009 la Chambre de Commerce déclare : « Le Gouvernement devra tenir compte des nouvelles mutations sociologiques et démographiques liées à l'immigration, à l'afflux de main-d'œuvre étrangère et de capitaux étrangers. Le Luxembourg a toujours été et restera dépendant de ces apports venant de l'extérieur. Ainsi il faut faire en sorte que les facteurs de production afférents continuent à affluer vers le pays et qu'ils trouvent ici des conditions de développement et d'épanouissement. Dans ce contexte, il y a lieu de reconnaître le rôle important joué par les sociétés à capital étranger et par les nombreux salariés frontaliers et étrangers. En ce qui concerne les résidents étrangers, il faut s'assurer qu'ils puissent activement participer à la prise de décision et au choix collectifs. »²⁸¹

A côté du travail, la participation politique est un autre facteur régulièrement pris en compte pour l'évaluation du degré d'intégration des migrants. Au Luxembourg, la question de la participation politique des étrangers a refait son apparition les dernières années avec la réforme de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.²⁸² Cette loi est perçue comme une innovation et une possibilité d'élargir l'électorat luxembourgeois notamment pour les élections nationales. Elle permet aux étrangers qui le souhaitent d'acquérir la nationalité luxembourgeoise sans devoir renoncer à leur nationalité d'origine.²⁸³

Le cadre juridique a évolué pour faciliter la participation électorale des ressortissants de nationalité étrangère aux élections communales et européennes. Ainsi, la loi électorale du 18 février 2003²⁸⁴ élargit le droit de vote actif pour les élections communales aux ressortissants de pays tiers s'ils remplissent la condition de durée de résidence de 5 ans dans le pays, tout en les excluant du droit de vote passif (la possibilité d'être candidat). La loi du 19 décembre 2008 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003²⁸⁵ réduit la durée de résidence des citoyens de l'UE pour pouvoir participer aux élections du Parlement européen de 5 à 2 ans. Enfin, la loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale et de la

²⁸⁰ OLAI, Appel à projets 2011 « Campagne d'information et de sensibilisation à l'attention des étrangers en vue de leur inscription sur les listes électorales », http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/Campagne - Elections communales/Appel_projet_2011.pdf

²⁸¹ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 22.

²⁸² Mémorial A N°158 du 27 octobre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/a158.pdf>

²⁸³ Bulletin économique de la Chambre de commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 22.

²⁸⁴ Mémorial A N° 30 du 21 février 2003, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2003/0030/a030.pdf>

²⁸⁵ Mémorial A N°210 du 24 décembre 2008, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0100/a100.pdf#page=2>

loi électorale²⁸⁶ élargit le droit d'éligibilité pour les élections communales aux ressortissants de pays tiers. Par ailleurs, la nouvelle loi électorale permet au ressortissant de nationalité étrangère, qu'il soit citoyen de l'UE ou ressortissant de pays tiers, d'accéder au poste de bourgmestre ou d'échevin.²⁸⁷

Si les associations luttent depuis longtemps pour le droit de vote des étrangers,²⁸⁸ les représentants des employeurs ont, eux aussi, exprimé la volonté que tout leur personnel soit représenté politiquement.²⁸⁹ On a évoqué lors d'un entretien une « situation d'apartheid » au regard du fait que d'ici dix ans la majorité de la population résidente au Luxembourg n'aura pas le droit de vote²⁹⁰, si la situation actuelle ne change pas.

Ce manque d'intégration politique est d'autant plus marquant au Luxembourg où la proportion des étrangers et leur implication dans l'économie nationale est très importante en comparaison aux autres Etats membres, Certains parlent ainsi d'un « problème de démocratie »²⁹¹ au regard du fait que les étrangers résidents ne puissent pas participer aux élections nationales, et que les quelque 150.000 frontaliers qui viennent travailler tous les jours au Luxembourg y sont également exclus. Ainsi, près de 43,7%²⁹² de la main-d'œuvre (les frontaliers) n'est pas représentée politiquement au Luxembourg (les travailleurs frontaliers peuvent cependant élire leurs délégués pour la Chambre des Salariés²⁹³) et environ 26,77% de la main-d'œuvre résidente étrangère n'exerce pas le droit de vote. Donc, 70,51% de la main-d'œuvre au Luxembourg ne peut participer à la vie politique du pays. En d'autres termes, « seul un habitant sur deux, un salarié sur trois et un créateur d'entreprise sur quatre disposent du droit de vote. »²⁹⁴, c'est-à-dire les décisions politiques sont prises par les représentants de 29,49% de la main-d'œuvre. En plus, vu que la majorité de non-Luxembourgeois et des non-résidents travaillent dans le secteur privé, et que les résidents surtout luxembourgeois travaillent dans le secteur public, on peut conclure que le secteur privé n'est pas représenté dans les procédures démocratiques qui régissent la société

²⁸⁶ Mémorial A N°29 du 16 février 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0029/a029.pdf#page=2#page=2>

²⁸⁷ Luxembourg.lu, « Réforme de la loi électorale », <http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2011/01/27-elections/index.html> (dernière mise à jour le 17.02.2011, dernière consultation le 14.03.2011)

²⁸⁸ Le Quotidien, interview de Laura Zuccoli «Nous sommes clairement un lobby» le 30.11.2009, site internet : <http://lequotidien.edipress.lu/interview-du-lundi/6666.html> (dernière consultation le 11.01.2011)

²⁸⁹ Point de vue des employeurs, interview 7, page 9, lignes 22-24.

²⁹⁰ Point de vue des syndicats, interview 1, page 14, lignes 16.

²⁹¹ Point de vue des syndicats, interview 1, page 13, ligne 15.

²⁹² Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Rapport d'activité 2008 », mars 2009.

²⁹³ Point de vue des syndicats, interview 1, page 15, lignes 15-16.

²⁹⁴ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 22.

luxembourgeoise.²⁹⁵ La Chambre de Commerce le formule de la façon suivante : « L'électorat luxembourgeois se concentre dans le secteur public et parapublic. Ceci peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas assez compte des préoccupations et des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale. À l'heure actuelle, l'électorat luxembourgeois représente une part limitée des personnes qui contribuent à la prospérité de l'économie luxembourgeoise. »²⁹⁶ Au regard du fait que probablement de plus en plus de personnes en Europe seront amenées à travailler dans un autre État membre que le leur, le représentant syndical suggère une réforme du système démocratique en Europe.²⁹⁷

2.5.7. Problème de cohésion sociale au Luxembourg

La participation des étrangers à la vie politique s'accompagne d'un manque de participation des Luxembourgeois à l'économie du pays. De cette dualité émergent des problèmes de cohésion sociale qui ont souvent été mentionnés au cours des entretiens. On entend ainsi parler d'une « perte de contact avec la réalité »²⁹⁸ des Luxembourgeois, voire d'un « repli identitaire »,²⁹⁹ qui trouverait son origine, entre autres, dans la sécurité d'emploi trouvée par ces derniers en travaillant dans le secteur public, secteur protégé des aléas de l'économie et du chômage. Par ailleurs, sur leur lieu de travail, ils ne rencontrent que rarement des collègues de travail étrangers, alors que 89% de la main-d'œuvre de l'administration publique est luxembourgeoise, et seulement 8% sont des étrangers résidents et 3% des frontaliers³⁰⁰, tout en précisant que dans le groupe des frontaliers, on trouve des Luxembourgeois qui habitent de l'autre côté de la frontière. En plus, comme le secteur public reste un secteur protégé, cette situation risque de ne pas changer dans un futur proche. Les employeurs concluent que le pays est administré par les Luxembourgeois, mais économiquement conduit par les étrangers. Il existe donc une dualité entre les administrateurs et les administrés, et une politique qui régit le travail et la vie de ceux qui ne peuvent pas voter.³⁰¹

²⁹⁵ Point de vue des employeurs, interview 3, page 3, lignes 30-39.

²⁹⁶ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 22.

²⁹⁷ Point de vue des syndicats, interview 1, page 14, lignes 21-24.

²⁹⁸ Point de vue des employeurs, interview 9, page 5, lignes 8.

²⁹⁹ Thelen, Carlo, « L'économie luxembourgeoise et les étrangers, aujourd'hui et demain », dans ASTI 30, Luxembourg 2010, page 228.

³⁰⁰ Cefis, Chiffres clés sur la population du Luxembourg, Présentés à l'occasion de la Conférence Nationale pour l'Intégration du 20 novembre 2010, Organisée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration, l'OLAI, en collaboration avec le CNE, graphique « Luxembourgeois, résidents étrangers et frontaliers selon les secteurs économiques au 31 mars 2010 », page 16.

³⁰¹ Point de vue des employeurs, interview 10, page 1, lignes 42-50.

2.5.8. Le système scolaire luxembourgeois

Selon les interlocuteurs rencontrés, le manque d'ascension sociale pose un réel problème dans la société luxembourgeoise.³⁰² Cette situation est généralement attribuée au système scolaire luxembourgeois. En effet, d'après une étude de l'OCDE, l'exclusion sociale s'hériterait³⁰³ et les études successives PISA (2000,³⁰⁴ 2003,³⁰⁵ 2006,³⁰⁶ 2009³⁰⁷) ont démontré que l'écart entre les élèves issus de l'immigration et les élèves autochtones est relativement prononcé.³⁰⁸ Selon un représentant des employeurs « ... entre ces différents strates, l'ascenseur social ne fonctionne pas du tout, je pense donc qu'il y a un problème de cohésion sociale. Il y a beaucoup de débats au Luxembourg sur la cohésion sociale entre ceux qui seraient sous le seuil de risque de pauvreté, qui serait 14% au Luxembourg... »³⁰⁹ Jusqu'à maintenant ce problème de cohésion sociale a été géré parce que le pays devenait de plus en plus riche³¹⁰ et il y avait de plus en plus de prospérité.

L'école luxembourgeoise a l'énorme défi, de former ses écoliers dans les trois langues du pays, soit en luxembourgeois (langue nationale), en allemand et en français (toutes les trois sont considérées comme des langues administratives). Cette situation est difficile pour les élèves luxembourgeois, mais aussi, et surtout, pour les enfants d'immigrés nouveaux-arrivants. Selon les représentants des employeurs, elle engendre une discrimination involontaire³¹¹ sur le long terme dans le sens que les nationaux suivent davantage de formations académiques alors que les étrangers suivent plutôt des formations techniques.

Si le fait de parler trois ou quatre langues peut être considéré comme un atout, la vérité est que cela ne permet pas une spécialisation dans d'autres domaines³¹². Néanmoins, les langues

³⁰² Point de vue des employeurs, interview 10, page 2, lignes 11-15.

³⁰³ Point de vue des employeurs, interview 9, page 14, lignes 25-26.

³⁰⁴ Résultats de PISA 2000,

http://www.oecd.org/document/21/0,3746,en_32252351_32236159_33688661_1_1_1_1,00.html

³⁰⁵ Résultats de PISA 2003,

http://www.oecd.org/document/55/0,3746,en_32252351_32236173_33917303_1_1_1_1,00.html

³⁰⁶ Résultats de PISA 2006,

http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1_1,00.html

³⁰⁷ Résultats de PISA 2009,

http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_32252351_32235731_46567613_1_1_1_1,00.html

³⁰⁸ Conseil Économique et Social/Immigration, Avis « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », octobre 2006, page 134.

³⁰⁹ Point de vue des employeurs, interview 10, page 2 lignes 10-15.

³¹⁰ Point de vue des employeurs, interview 9, page 5, lignes 44-45

³¹¹ Point de vue des employeurs, interview 9, page 15, lignes 2-3.

³¹² Point de vue des employeurs, interview 9, page 15, lignes 4-10.

jouent un rôle de filtre qui ne permettra pas aux étrangers d'accéder à une formation académique.

La thèse la plus généralement défendue au cours des entretiens est que l'apprentissage des trois langues va au détriment d'une spécialisation dans un autre domaine. Par conséquent, les qualifications acquises par les élèves au Luxembourg ne correspondraient pas aux besoins de l'économie luxembourgeoise et l'école serait « assez loin des réalités économiques. »³¹³ Un interlocuteur a même parlé d'un « énorme gaspillage de capital humain ».³¹⁴

La dernière étude Pisa 2009 au Luxembourg, a porté sur 4.622 élèves de 39 écoles publiques, privées et internationales.

« Dans les trois domaines évalués (compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique), le Luxembourg se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE.

Les résultats sont quasiment stables par rapport aux résultats des études précédentes. Entre les études de 2003, 2006 et 2009, on n'observe pas de variation statistiquement significative. Ils confirment les écarts de performance entre certaines catégories d'élèves. Les écarts entre les élèves natifs et étrangers, entre les élèves de différents milieux socio-économiques, entre garçons et filles, restent préoccupants, d'autant plus qu'ils sont plus prononcés au Luxembourg que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Le statut socio-économique continue d'être le facteur qui a la plus grande influence sur les performances. »³¹⁵

Le pourcentage des élèves peu performants est supérieur à la moyenne de l'OCDE. Ces élèves ne disposent pas des compétences élémentaires jugées nécessaires pour la poursuite des apprentissages ou la maîtrise de situations variées dans la vie pratique.

- compréhension de l'écrit :

- 26% des élèves sont peu performants (moyenne de l'OCDE : 19%),

- 23% sont très performants (moyenne de l'OCDE : 28%),

- culture mathématique :

- 24% des élèves sont peu performants (moyenne de l'OCDE : 22%),

- 30 % sont très performants (moyenne de l'OCDE : 32%),

³¹³ Point de vue des employeurs, interview 9, page 14, lignes 32-33.

³¹⁴ Point de vue des employeurs, interview 9, page 14, ligne 18.

³¹⁵ PISA et PIRLS: le système scolaire luxembourgeois à l'épreuve d'études internationales, http://www.gouvernement.lu/dossiers/education_jeunesse/pisa-pirls/index.html

- culture scientifique :

- 24% des élèves sont peu performants (moyenne de l'OCDE : 18%),

- 25 % sont très performants (moyenne de l'OCDE : 29%)³¹⁶. »

Cependant l'écart est plus grand entre nationaux et étrangers : « Au Luxembourg, les écarts de performances entre les élèves natifs et les élèves étrangers (indépendamment du statut socio-économique et de la langue parlée à la maison) sont plus prononcés que dans la moyenne de l'OCDE. Dans les 3 domaines évalués, les élèves natifs devancent nettement leurs camarades étrangers

- de 25 points en compréhension de l'écrit,

- de 25 points en culture mathématique,

- de 30 points en culture scientifique.

Ces différences correspondent à un retard d'apprentissage d'un peu plus qu'une demi-année scolaire. »³¹⁷

En raison de ces difficultés, le Luxembourg cherche à réformer le système scolaire. Selon le programme gouvernemental de 2009, les autorités luxembourgeoises ont prévu de lutter contre l'échec et le décrochage scolaire.³¹⁸ Cette volonté s'est traduite par de nombreuses réformes en 2009, à savoir :

- L'organisation de l'école fondamentale (école primaire) en cycles d'apprentissage organisés en socles de compétences,³¹⁹
- Une réforme de l'enseignement technique,³²⁰
- Des structures pédagogiques alternatives au post-primaire³²¹

³¹⁶ Résultats de l'étude Pisa 2009, page 5 http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/12-decembre/07-delvaux-pisa/doss_101207_pisa.pdf

³¹⁷ Résultats de l'étude Pisa 2009, page 6.

³¹⁸ Programme gouvernemental 2009, page 68, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>

³¹⁹ Le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, « L'enseignement fondamental en détails » http://www.men.public.lu/sys_edu/enseignement_fondamental/101025_enseignement_fondamental_en_details.pdf

³²⁰ Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, « Loi et règlements grand-ducaux relatifs à la nouvelle formation professionnelle », http://www.men.public.lu/priorites/formation_professionnelle/100216_loi_rgd_sfp/index.html

³²¹ De Guichet, « Inscrire un jeune dans une structure pédagogique alternative du post primaire » <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/enseignement-formation/enseignement-postprimaire/inscription-public/structure-alternative/index.html> (dernière mise à jour le 14.03.2011, dernière consultation le 15.03.2011)

- L'instauration de l'école de la deuxième chance permettant aux décrocheurs scolaires d'avoir un encadrement et un suivi personnalisé.³²²

Pour les enfants de migrants qui viennent d'arriver au Luxembourg, plusieurs initiatives spécifiques ont été développées.

La brochure « Bienvenue à l'école luxembourgeoise ! »³²³ de la Cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants (CASNA) et le site internet du MENFP³²⁴ informent les parents d'élèves sur les offres spécifiques destinées aux enfants de migrants, telles que les cours d'appui, les cours d'accueil, les classes *allet* (allemand langue étrangère), le bac international, les classes à régime linguistique spécifique, etc.³²⁵ Il existe un service de médiation interculturelle auquel les parents, les enfants et les enseignants peuvent faire appel lors de l'accueil à l'école ou en classe.³²⁶ Des vademécums portant sur l'accueil d'enfants de migrants nouvellement installés au pays sont régulièrement adressés à destination du personnel enseignant.³²⁷

Le règlement grand-ducal du 16 juin 2009³²⁸ régit le fonctionnement des cours d'accueil et des classes d'accueil pour enfants nouvellement installés au pays. L'élève qui intègre l'enseignement fondamental en cours de scolarité et qui ne maîtrise pas suffisamment la langue luxembourgeoise (premier cycle), la langue allemande ou la langue française (deuxième, troisième ou quatrième cycles), pour pouvoir maintenir le rythme de l'enseignement fondamental, peut suivre un ou plusieurs cours d'accueil hebdomadaires en

³²² Le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, « L'École de la 2e chance », http://www.men.public.lu/priorites/090430_ecole_2_chance/index.html (Dernière mise à jour de cette page le 20.10.2010, dernière consultation le 15.01.2011)

³²³ Le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP et CASNA, Brochure « Bienvenue à l'école luxembourgeoise ! Information pour parents et élèves étrangers », http://www.men.public.lu/publications/enfants_etrangers/pub_francais/080908_casna_informations_parents/081015_casna_fr.pdf

³²⁴ Le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, « Scolarisation des enfants étrangers », www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/

³²⁵ Le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, « Quelles sont les mesures spécifiques pour les élèves étrangers ? », http://www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/mesures_specifiques/index.html (dernière mise à jour de la page le 21.12.2010, dernière consultation le 15.01.2011)

³²⁶ Le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP et CASNA, Brochure « Bienvenue à l'école luxembourgeoise ! Information pour parents et élèves étrangers », page 3, http://www.men.public.lu/publications/enfants_etrangers/pub_francais/080908_casna_informations_parents/081015_casna_fr.pdf

³²⁷ Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg, « Rapport politique sur l'asile et les migrations 2010 ».

³²⁸ Mémorial A N°144 du 19 juin 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0144/a144.pdf>

dehors de sa classe d'attache pour apprendre de manière intensive la ou les langues où lui a des lacunes.³²⁹

L'un des représentants du Gouvernement a mentionné que la disponibilité d'écoles internationales au Luxembourg était un facteur (en plus des possibilités de travail pour les conjoints) très important pour attirer les migrants hautement qualifiés.³³⁰ Outre l'école européenne, il existe à l'heure actuelle plusieurs écoles internationales au Luxembourg : la *International School of Luxembourg* et la *St. George's International School Luxembourg* avec des pédagogies anglo-saxonnes.³³¹ La *International School of Luxembourg* offre un baccalauréat reconnu par les universités du monde entier.³³² Le lycée Vauban est un lycée français. Au niveau des écoles privées, on compte encore l'Ecole Maternelle et Primaire Française du Luxembourg (E.F.L.), l'école privée japonaise, la Scuola Materna Italiana.

3. MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE ECONOMIQUE ET LEGISLATION

3.1 Mécanismes d'identification de la pénurie de main-d'œuvre

Il n'y a pas de mécanisme au Luxembourg pour identifier et quantifier la pénurie de main-d'œuvre en tant que telle.

Les personnes interrogées considèrent qu'il serait extrêmement difficile de prévoir à long terme les besoins de main-d'œuvre dans l'industrie, dû au fait que le Luxembourg est une économie de petite taille et de marché ouvert.

Par contre, pour le secteur financier, qui est plus homogène, la situation est différente, parce qu'il existe une politique de formation très uniforme pour répondre aux défis et besoins du secteur aussi à long terme. Un exemple est la *Luxembourg School of Finance* qui a établi une

³²⁹ Mémorial A N°144 du 19 juin 2009, article 1^{er},
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0144/a144.pdf>

³³⁰ Point de vue ministériel, interview 4, page 8, lignes 14-16.

³³¹ Guichet, « Ecoles privées de l'enseignement secondaire général »,
<http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/organismes/enseignement-formation/ecoles-privées-enseignement-secondaire-general/index.html> (dernière mise à jour le 17.11.2008, dernière consultation le 15.03.2011)

³³² International School of Luxembourg, <http://www.islux.lu/about/about-isl/>

formation adéquate conséquente par rapport aux besoins analysés pour le secteur financier incluant le marché du travail local.³³³

Actuellement, la délivrance d'une autorisation de séjour à un ressortissant d'un pays tiers en vue de l'exercice d'une activité salariée dans le secteur se fait après vérification du principe de la préférence d'embauche communautaire. Les autorisations de séjour pour travailleurs hautement qualifiés sont délivrées au cas par cas, mais dans le cas des professions libérales on a pu voir les problèmes pratiques qui peuvent se poser.

On va rappeler en détail la procédure de recrutement de main-d'œuvre de pays tiers avec la réalisation du test de marché³³⁴. Ensuite, on évoquera les enquêtes, études et actions concrètes menées au Luxembourg et dans la Grande Région par les acteurs économiques sur la thématique de la pénurie de main-d'œuvre ainsi que sur la formation nécessaire pour surmonter ces défis.

3.1.1. Régime spécifique pour les secteurs et professions caractérisées par des difficultés de recrutement

Voir chapitre 2.3.3.

3.1.2. Test du marché

Un test du marché doit être fait dans le cadre d'une demande d'autorisation de séjour pour travailleur salarié afin de prouver que le poste déclaré vacant ne peut être occupé par des ressortissants communautaires et donc, pour pouvoir engager un ressortissant d'un pays tiers sur ce poste. La procédure est la suivante :

- Le poste doit être déclaré vacant pour l'employeur.
- L'ADEM doit publier la place vacante ou envoyer des demandeurs d'emploi au patron.
- Le ressortissant de pays tiers dépose une demande d'autorisation de séjour pour travailleur salarié à la Direction de l'Immigration.
- La direction transmet une copie de la demande à l'ADEM.

³³³ Point de vue des employeurs, interview 3, page 9, lignes 2-34.

³³⁴ Point de vue ministériel, interview 6, page 13, lignes 4-7.

- L'ADEM devra lui faire parvenir, « endéans les trois semaines, un avis circonstancié relatif à l'opportunité de l'octroi d'une autorisation de séjour pour travailleur salarié »³³⁵ après avoir vérifié que les conditions d'emploi sont remplies. Donc, l'ADEM au préalable est en charge de faire un test du marché pour s'assurer qu'aucun Luxembourgeois ou étranger résident au Luxembourg puisse pourvoir le poste vacant en question et que la priorité d'embauche « européenne » est donc respectée.
- Après avoir reçu l'avis circonstancié de l'ADEM, la Direction de l'immigration peut demander à l'employeur des informations complémentaires avant de saisir la CCTS. La Direction de l'immigration transmet à la CCTS le dossier avec tous les renseignements recueillis.
- La CCTS transmet son avis relatif à la demande au ministère afin que ce dernier puisse prendre une décision relative à la demande d'autorisation de séjour pour travailleur salarié.³³⁶
- Le ministère prend la décision, soit en acceptant la demande ou non.

En cas de refus le ressortissant de pays tiers a le droit d'introduire un recours auprès du Tribunal administratif dans les trois mois suivants à la décision³³⁷. Si la décision est négative, il a le droit d'introduire un appel devant la Cour administrative dans le mois suivant de l'arrêt.

Toutefois, le test du marché n'est pas requis pour certaines catégories d'autorisations de séjour (travailleurs hautement qualifiés ; travailleurs transférés et es chercheurs). Il n'est donc pas possible d'obtenir une vue d'ensemble sur la pénurie de main-d'œuvre.

Dans le cadre de la réforme de l'ADEM (voir 2.3.), certains changements sont prévus dans le processus du *job-matching*. Beaucoup de critiques à l'encontre de l'ADEM précisaient le manque de suivi et de proposition de candidats qui répondent aux critères du poste vacant. Ce problème est évoqué dans le projet de loi qui vise à réformer l'ADEM dans le sens de baser le

³³⁵ Rapport d'activité du Ministère du Travail page 210. http://www.mte.public.lu/ministere/rapports-activite/rapport_act_2009.pdf

³³⁶ Conférence nationale pour l'intégration « S'écouter et agir: haut a muer » de l'OLAI du 20 novembre 2010, atelier 1, présentation « Autorisations de séjour liées à une activité salariée », http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/CNI/loi_travail_sal_conf-int_gration.pdf

³³⁷ Il est important de signaler qu'en cas de refus de la part du Tribunal administratif, le ressortissant peut faire appel devant la Cour administrative.

travail de l'ADEM sur « une logique de véritable service au client »³³⁸. Ce qui permettra à l'ADEM de faire un suivi des demandeurs d'emploi plus personnalisé³³⁹ et d'entretenir une meilleure relation avec les employeurs.³⁴⁰ Et qui contribue ainsi à un meilleur fonctionnement de l'ADEM pour résoudre les problèmes de pénurie du marché du travail. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, ce projet propose à l'ADEM un délai de trois semaines pour proposer des candidats à l'employeur. Si même à travers cette nouvelle procédure de *job-matching* aucune personne n'a pu être trouvée, l'ADEM peut délivrer à l'employeur une attestation certifiant que la priorité d'embauche est respectée et que l'employeur peut recruter un ressortissant de pays tiers.

3.1.3. Enquêtes sur les qualifications de demain au Luxembourg

Au Luxembourg, les seules publications disponibles sur les besoins de formation de main-d'œuvre sont les enquêtes menées auprès des entreprises industrielles, financières et commerciales. Elles sont menées depuis 2004 par les organisations Business Federation Luxembourg (Fedil), Association des Banques et Banquiers de Luxembourg (ABBL) et la Chambre Luxembourgeoise de Commerce (CLC), en partenariat avec la Chambre de Commerce, l'ADEM, le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle et par EURES. Ces enquêtes se limitent au domaine de l'industrie et au domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces enquêtes réalisées tous les ans, ont pour principaux objectifs de 1) guider les jeunes et leurs parents vers une orientation professionnelle correspondant aux besoins du marché dans le domaine étudié ; et 2) d'apporter une information aux pouvoirs publics et aux professionnels de la formation pour assurer l'adéquation entre les besoins des entreprises et les formations à dispenser.³⁴¹

³³⁸ Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, page 11 http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

³³⁹ Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, page 7, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

³⁴⁰ Projet de loi n°6232 portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi du 22.12.2010, page 10, http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

³⁴¹ Fedil, Les qualifications de demain dans le domaine des technologies, de l'information et de la communication, 2009-2010, page 7.

3.1.4. Études et actions menées sur le marché du travail en Grande Région

Au niveau régional, certaines actions sont également menées pour étudier le marché du travail de la Grande Région et le travail transfrontalier, par les organismes Observatoire interrégional du marché du travail (OIE), EURES, EURES-Transfrontalier et le portail statistique de la Grande Région. « Les mesures prises dans le domaine de l'information et du conseil sont très développées où la contribution du réseau EURES est décisive. Les guides pratiques et les brochures d'informations qui répondent aux questions et aux problèmes spécifiques dans le domaine des systèmes de couverture sociale, existent pratiquement dans tous les domaines étudiés et peuvent être consultés par le grand public. Ces informations, qui sont soumises à une mutation permanente en raison des efforts permanents faits pour harmoniser les réglementations nationales, peuvent de plus en plus souvent être consultées sur Internet. [...] Parallèlement à cette forme anonyme de conseil et d'information, on trouve les consultations individuelles, soient les euro-conseillers, ou des prestataires privés ».

Les consultations individuelles ont lieu dans les régions frontalières sous différentes formes (par exemple, dans le cadre de journées de consultation ou de journées d'actions transfrontalières.)³⁴²

EURES :

L'ADEM participe au réseau EURES, « un réseau européen des services publics de l'emploi dont le but est de faciliter la libre circulation des travailleurs dans l'UE et dans l'Espace Economique Européen (EEE), contribuant ainsi au développement d'un véritable marché du travail européen. »³⁴³

Les missions de EURES consistent notamment à 1) faciliter l'accès à l'information relative aux offres et demandes d'emploi dans les pays de l'EEE; et 2) aider les entreprises à recruter au niveau européen.³⁴⁴

« EURES offre trois types de services : information, conseil, et placement. [...] Son objectif est d'informer, d'orienter et de conseiller les personnes qui souhaitent suivre une formation ou trouver un emploi en Europe. EURES fournit également des informations aux employeurs à la

³⁴² Wille, Christian et Sabine Ohnesorg « Frontaliers et marché du travail transfrontalier dans la Grande Région », Observatoire interrégional du marché du travail (OIE), Cahier thématique dans le cadre du projet général « Etat d'avancement, perspectives et exigences d'action du marché du travail dans la Grande Région d'ici l'année 2020 », Sarrebruck 2005, page 156.

³⁴³ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère du Travail et de l'Emploi, *Rapport d'activité 2008*, mars 2009, page 228.

³⁴⁴ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère du Travail et de l'Emploi, *Rapport d'activité 2008*, mars 2009, page 229.

recherche de personnel et désireux d'élargir le champ de recrutement au-delà de leur territoire national. [...]

Les structures EURES se caractérisent aussi par une action focalisée sur des régions déterminées qui connaissent des flux transfrontaliers importants et forment des bassins d'emploi transnationaux ou qui connaissent une interpénétration des économies régionales. Ces structures transfrontalières, appelées EURES Transfrontaliers (EURES T.), s'appuient sur un partenariat volontaire implanté localement. Leurs missions consistent à diffuser des offres à vocation communautaire et des demandes d'emploi, à informer sur les conditions de travail, à échanger des informations sur la formation professionnelle et à favoriser la concertation sur la problématique du marché du travail, grâce aux liens qui se nouent entre les différents partenaires de part et d'autre de la frontière. »³⁴⁵

« L'ADEM met à la disposition du réseau certaines offres d'emploi à caractère international émises par les entreprises qui ne trouvent pas certaines qualifications sur le marché du travail local ou régional. [...] [Les conseillers EURES] assistent les entreprises dans leurs recherches de qualifications non disponibles sur le marché national. En complémentarité des conseillers syndicaux et patronaux, ils aident les travailleurs frontaliers ou résidents étrangers à résoudre les problèmes liés à la circulation des travailleurs migrants de l'UE. »³⁴⁶

L'Observatoire interrégional du marché du travail (OIE)

L'OIE est un réseau constitué de six instituts spécialisés de la Grande Région, dont l'ADEM et EURES en font notamment partie. « L'OIE a pour objectif de réunir les informations relatives au marché du travail dans la Grande Région, de les comparer et de les interpréter, afin d'en déduire des conclusions structurelles et de politique d'emploi pour la Grande Région.

D'un point de vue du contenu, les missions de l'OIE se divisent en deux volets conjoints : les statistiques du marché du travail et l'analyse du marché du travail.

La définition exacte des travaux confiés à l'OIE est laissée aux responsables politiques de la Grande Région, la présidence du Sommet assurant de son côté une fonction de coordination

³⁴⁵ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère du Travail et de l'Emploi, *Rapport d'activité 2008*, mars 2009, pages 228-229.

³⁴⁶ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère du Travail et de l'Emploi, *Rapport d'activité 2008*, mars 2009, page 230.

au travers d'un groupe de travail spécifique assurant la fonction de Comité de Pilotage de l'Observatoire.

Concernant l'analyse du marché du travail, un réseau d'instituts spécialisés de la Grande Région a été mis en place permettant d'assurer dès le départ l'aspect interrégional du travail. Ce réseau se compose des acteurs suivants :

- Sarre et Rhénanie-Palatinat : INFO-Institut
- Lorraine : CRD des EURES Transfrontaliers de Lorraine et OREFQ
- Luxembourg : ADEM/EURES
- Wallonie : Observatoire wallon pour l'emploi
- Communauté germanophone de Belgique : Abeo Ostbelgien

L'INFO-Institut de Saarbrücken a été chargé de la coordination de l'analyse du marché du travail.

Le projet a pour objectif de permettre d'établir des données comparatives, différenciées et actuelles sur la situation du marché du travail dans la Grande Région.

Les activités de l'année 2008 ont consisté à mettre à jour le matériel statistique existant et à réaliser des analyses structurelles du marché du travail. »³⁴⁷

« L'OIE travaille actuellement sur le projet "OPTI-MATCH - Coopération et concurrence dans la Grande Région – l'optimisation des processus de compatibilité de l'offre et de la demande sur le marché du travail de la Grande Région » dans le cadre d'Interreg IV A Grande Région. »³⁴⁸

Le portail statistique de la Grande Région

« Ce portail statistique met à la disposition des utilisateurs du monde politique, administratif, économique et scientifique ainsi que de tous les citoyens intéressés, toute une gamme d'informations statistiques établies et rassemblées par les offices statistiques de la Grande

³⁴⁷ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère du Travail et de l'Emploi, *Rapport d'activité 2008*, mars 2009, page 231-232.

³⁴⁸ Observatoire interrégional du marché du travail, http://www.granderegion.net/fr/COOPERATION_POLITIQUE_INTERREGIONALE/OBSERVATOIRE_INTERREGIONAL_EMPLOI/index.html (dernière mise à jour le 30.04.2010 ; dernière consultation le 10.12.2010)

Région en utilisant tant des sources régionales que nationales ou européennes. »³⁴⁹ Il donne accès aux données économiques et sociales harmonisées sur la région transfrontalière : cartes, graphiques, définitions, glossaires, adresses utiles, références bibliographiques, communiqués et liens. Or ce portail utilise l'enquête sur les forces de travail pour recenser la population active au lieu de résidence enquête qu'on évite d'utiliser dans le cadre de cette étude.

3.2. Mécanisme d'évaluation des compétences et la reconnaissance des qualifications des migrants

Cette partie informe sur les mécanismes d'évaluation des compétences et sur le processus de reconnaissance des qualifications au Luxembourg. Alors que l'évaluation des compétences permet de certifier une expérience professionnelle ou extra-professionnelle, la reconnaissance des qualifications permet de vérifier et valider les qualifications obtenues à l'étranger et d'en offrir éventuellement une équivalence nationale.

3.2.1. Mécanisme d'évaluation des compétences

Au Luxembourg, il n'existe pas de mécanisme d'évaluation des compétences spécifiques pour les travailleurs migrants ressortissants de pays tiers. Cependant, une fois établis au Luxembourg, ces derniers ont accès aux mécanismes qui sont ouverts au public en général, soit la validation des acquis de l'expérience (VAE) et le bilan des compétences.

Validation des acquis de l'expérience (VAE)

Le 17 janvier 2010 a été publié le règlement grand-ducal du 11 janvier 2010³⁵⁰ sur la validation des acquis de l'expérience (VAE). La validation des acquis de l'expérience permet à tout individu de reconnaître officiellement ses savoirs et savoir-faire développés au cours de la vie professionnelle et extra-professionnelle. Comme l'a signalée Madame la Ministre de l'Education nationale, Delvaux Stehres « La VAE est une nouvelle procédure qui permet de faire certifier une expérience professionnelle ou extra-professionnelle. La certification obtenue grâce à la VAE peut aider à trouver un nouvel emploi, changer de fonction, progresser dans une carrière ou réduire la durée d'un projet de formation. La VAE est ouverte

³⁴⁹ Portail statistique de la Grande Région, <http://www.grande-region.lu/eportal/pages/HomeTemplate.aspx> (dernière mise à jour, le 30.03.2010, dernière consultation le 10.12.2010)

³⁵⁰ <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0006/a006.pdf>

à tous les publics, quels que soient l'âge, le niveau d'études ou la situation professionnelle. La seule condition est d'avoir au moins trois années d'activité rémunérée ou bénévole, en continu ou non. Cette activité doit être en lien direct avec la certification demandée. Si le candidat remplit les conditions, il pourra obtenir un certificat ou un diplôme de l'enseignement secondaire technique: CITP [certificat d'initiation technique et professionnelle]; CCM [certificat de capacité manuelle]; CATP [certificat d'aptitude technique et professionnelle], diplôme de technicien ou diplôme de fin d'études secondaires techniques, ou un brevet de maîtrise de l'artisanat. »³⁵¹

La procédure pour la VAE est la suivante :

Le candidat établit une demande de recevabilité auprès de la cellule VAE du Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle.

Le candidat doit justifier qu'il possède bien l'expérience requise et préciser le brevet, diplôme ou certificat y correspondant. Certificats de travail, certificats des activités bénévoles ou/et déclarations sur l'honneur sont à fournir.

Une fois la demande de recevabilité acceptée, le candidat doit compléter un dossier de validation sur le fond décrivant en détail les connaissances, aptitudes et compétences en rapport direct avec le diplôme demandé.

La commission de validation, composée de représentants patronaux, salariaux et du milieu scolaire, examine ce dossier.

Si les compétences sont jugées incomplètes, elle n'attribuera qu'une partie du diplôme. Le candidat dispose alors de trois ans pour acquérir les compétences manquantes, par une formation ou un complément d'expérience.

La commission peut encore soumettre le candidat à un entretien ou une mise en situation professionnelle, réelle ou reconstituée.

La commission de validation se réunit deux fois par an.

³⁵¹ Le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, conférence de presse « Mady Delvaux-Stehres présente la procédure de validation des acquis de l'expérience » du 16.03.2010, http://www.men.public.lu/actualites/2010/03/100316_vae/index.html (dernière mise à jour de cette page le 16.03.2010, dernière consultation le 14.01.2011).

Bilan des compétences

Pour les demandeurs d'emploi, il est possible de réaliser un bilan des compétences afin de faire le point sur son profil et de gérer sa carrière. « Le but du bilan de compétences est de préciser et d'élargir les aptitudes du demandeur d'emploi afin de mieux pouvoir les situer par rapport aux compétences exigées sur le marché de l'emploi. » Les éléments qui y sont pris en comptes sont : le savoir théorique, le savoir-faire dans la pratique et le savoir-être.³⁵² Ces bilans de compétences sont offerts aux demandeurs d'emploi par l'ADEM. L'ADEM ne réalise pas ces bilans de compétences elle-même ; ils sont faits par des entreprises externes à l'administration.

3.2.2. Reconnaissance des qualifications

Les procédures pour la reconnaissance des diplômes et des qualifications dépendent à la fois de la citoyenneté de du demandeur et du pays dans lequel il a obtenu son diplôme.

a) La reconnaissance des diplômes de fin d'études et de formation professionnelle

La demande pour l'équivalence des diplômes de fin d'études secondaires et secondaires techniques (baccalauréat) ou professionnelles (CATP, maîtrise), de même que la demande de reconnaissance de la qualification professionnelle des professions de santé (aide-soignant, infirmier, infirmier spécialisé, assistant social, kinésithérapeute, ...) et des professions socio-éducatives (éducateur diplômé, auxiliaire de vie) doit être introduite au Service de la reconnaissance des diplômes du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

Une éventuelle reconnaissance ou équivalence des diplômes de fin d'études secondaires et secondaires techniques (baccalauréat) ne pourra être accordée que sur la base d'un dossier complet.

³⁵²Guichet, « Bilan de compétences », <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/chomage/assistance-chomeurs-inscrits/participation-ateliers-recherche-emploi/bilan-competences/index.html> Le problème est que l'ADEM doit engager des entreprises privées pour réaliser les bilans de compétences, donc il existe une liste d'attente significative que ne permet pas placer tous ces demandeurs d'emploi.

1) Pour les ressortissants de pays signataires de la convention de Paris et/ou Lisbonne³⁵³ sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, une reconnaissance peut être accordée aux certificats / diplômes de fin d'études après instruction du dossier par les services compétents et s'ils suffisent notamment aux critères suivants :

- le diplôme doit sanctionner un parcours scolaire d'au moins 12 années réussies d'enseignement primaire et post primaire ;
- le certificat / diplôme doit donner accès à des études supérieures ou universitaires dans le pays d'origine ;
- une pièce à l'appui est exigée pour les certificats / diplômes ne précisant pas expressément un tel accès.

Procédure de la demande :

1) La demande doit comprendre les documents suivants :

- demande écrite qui mentionne le motif de l'introduction du dossier ;
- curriculum vitae mentionnant entre autres le cursus scolaire ;
- copie d'une pièce d'identité certifiée conforme à l'original ;
- copie des diplômes certifiée conforme à l'original ;
- pour les documents n'étant pas rédigés dans les langues française, allemande, anglaise ou luxembourgeoise, une traduction certifiée par un traducteur assermenté auprès du Parquet général du Luxembourg (ou du pays émissaire du diplôme) est demandée ;
- extrait du casier judiciaire (uniquement pour les éducateurs).

Toutes les copies de diplômes, certificats, bulletins, ainsi que de la pièce d'identité doivent être certifiées conformes à l'original par une autorité habilitée à cet effet (administration communale, ambassade ou consulat).

2) Pour les ressortissants de pays tiers non signataires de la convention de Paris et/ou Lisbonne³⁵⁴ sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, l'équivalence au diplôme

³⁵³ <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/enseignement-formation/enseignement-postprimaire/jeune-recemment-arrive-pays/reconnaissance-niveau-etudes/index.html>

³⁵⁴ <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/enseignement-formation/enseignement-postprimaire/jeune-recemment-arrive-pays/reconnaissance-niveau-etudes/index.html>

luxembourgeois de fin d'études secondaires ou de fin d'études secondaires techniques ou de technicien ne sera reconnue que dans les 2 cas suivants :

1. si le postulant est détenteur d'un diplôme délivré par un institut d'enseignement supérieur reconnu et situé dans un Etat membre de l'Union européenne sanctionnant un cycle d'études supérieures d'une durée d'au moins 3 années ;
2. si le postulant peut se prévaloir d'une inscription à des études supérieures dans un Etat membre de l'Union européenne et si le diplôme répond aux critères suivants :
 - les épreuves d'examen du diplôme doivent porter sur 2 langues dont le français ou l'allemand, ainsi que sur des branches appartenant à au moins 3 des domaines suivants : sciences humaines et sociales ; sciences naturelles ; mathématiques ; technologie ; beaux-arts et musique ;
 - le diplôme doit se situer au terme d'une scolarité s'étendant sur au moins 12 années d'études primaires et secondaires progressives.

La demande³⁵⁵ doit comprendre les documents suivants :

- demande écrite qui mentionne le motif de l'introduction du dossier
- curriculum vitae mentionnant entre autres le cursus scolaire ;
- copie d'une pièce d'identité certifiée conforme à l'original (par une instance officielle) ;
- copie des diplômes certifiée conforme à l'original (par une instance officielle),
- pour les documents n'étant pas rédigés dans les langues française, allemande, anglaise ou luxembourgeoise, une traduction certifiée par un traducteur assermenté auprès du Parquet général du Luxembourg (ou du pays émissaire du diplôme) est demandée ;
- extrait du casier judiciaire (uniquement pour les éducateurs).

Ainsi qu'un diplôme / certificat attestant la réussite d'au moins 3 années d'études supérieures ou universitaires dans un pays membre de l'Union Européenne ou bien une inscription à un institut d'études supérieures ou universitaires dans un pays membre de l'Union européenne et la liste des branches examinées au baccalauréat.

Les documents doivent être rédigés soit dans une des 3 langues officielles du Grand-Duché de Luxembourg (français, luxembourgeois ou allemand), soit en anglais, ou bien traduits dans une de ces langues par un traducteur assermenté au Luxembourg (une liste des traducteurs assermentés peut être demandée auprès de la Cour Supérieure de Justice).

³⁵⁵ <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/enseignement-formation/enseignement-postprimaire/jeune-recevement-arrive-pays/reconnaissance-niveau-etudes/index.html>

C'est le règlement grand-ducal du 27 octobre 2006³⁵⁶ qui a établi les critères³⁵⁷ de reconnaissance des diplômes de fin d'études lorsque que la personne a fait son baccalauréat dans un pays tiers.³⁵⁸ Avant, il existait le problème au Luxembourg que les études supérieures ne pouvaient pas être reconnues si le baccalauréat a été obtenu dans un pays tiers. Ce règlement permet d'avoir une reconnaissance du baccalauréat et donc l'homologation des études supérieures si celles-ci ont eu lieu dans un pays membre de l'UE. Depuis le début de l'année 2010, quelque 1.729 personnes ont demandé une reconnaissance de diplômes étrangers par rapport à l'examen de fin d'études luxembourgeois, 210 demandes concernent l'équivalence d'un bac d'un pays tiers n'ayant pas signé les conventions de Paris et/ou de Lisbonne.³⁵⁹ Néanmoins, la problématique reste pour les ressortissants des pays tiers qui n'ont pas fait leurs études universitaires dans l'UE.

b) La reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur (voir aussi 2.2.4.)

La reconnaissance des qualifications professionnelles d'enseignement supérieur d'un ressortissant d'un pays tiers se fait selon deux procédures distinctes:

- 1) Inscription des diplômes étrangers au Registre des titres d'enseignement supérieur. Ce registre atteste la durée des études et la valeur du diplôme. Une fois que le diplôme y est inscrit, cela permet au titulaire de porter de manière publique le titre d'un grade d'enseignement supérieur.

Le dossier de la procédure d'inscription au registre des titres doit comprendre :

Un formulaire de demande d'inscription dûment rempli ;

³⁵⁶ Règlement grand-ducal du 27 octobre 2006 pris en exécution de l'article 4 de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur, dans : Mémorial A n°195 du 15 novembre 2006.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0195/2006A3383A.html>

³⁵⁷ Art. 4: L'équivalence au diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires ou de fin d'études secondaires techniques ou de technicien ne sera reconnue aux diplômes visés à l'article 1^{er} que dans les deux cas suivants:

1. si le postulant est détenteur d'un diplôme délivré par un institut d'enseignement supérieur reconnu et situé dans un Etat membre de l'Union Européenne sanctionnant un cycle d'études supérieures d'une durée d'au moins 3 années,

2. si le postulant peut se prévaloir d'une inscription à des études supérieures dans un Etat membre de l'Union Européenne et si le diplôme répond aux critères suivants:

- les épreuves d'examen du diplôme doivent porter sur 2 langues dont le français ou l'allemand, ainsi que sur des branches appartenant à 3 au moins des domaines suivants: sciences humaines et sociales, sciences naturelles, mathématiques, technologie, beaux-arts et musique.

- le diplôme doit se situer au terme d'une scolarité s'étendant sur au moins 12 années d'études primaires et secondaires progressives.

³⁵⁸ Pays tiers au sens des pays qui sont hors de l'UE et qui n'ont pas signé les conventions de Paris et/ou de Lisbonne.

³⁵⁹ Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Service de la reconnaissance des diplômes.

Un diplôme final sous forme de photocopie certifiée conforme à l'original.

- 2) Homologation des diplômes. Cette procédure est utilisée pour accéder à certaines professions réglementées, à savoir :

Domaine disciplinaire	Profession réglementée
philosophie, disciplines linguistiques et littéraires (français, anglais, allemand, italien, espagnol, latin), histoire, géographie	professeur de lettres de l'enseignement secondaire
sciences physiques, mathématiques, chimiques, biologiques	professeur de sciences de l'enseignement secondaire
droit	avocat
médecine	médecin
médecine dentaire	médecin dentiste
médecine vétérinaire	médecin vétérinaire
pharmacie	pharmacien

Procédure :

1. En cas d'obtention d'un diplôme étranger dans une des spécialisations suivantes,
 - philosophie, disciplines linguistiques et littéraires (français, allemand, anglais, italien, espagnol, latin), histoire, géographie ;
 - biologie, chimie, physique, mathématique ;
 - droit ;

L'intéressé doit suivre la procédure d'homologation en vigueur, quelle que soit sa nationalité.

2. En cas d'obtention d'un diplôme dans un pays tiers (hors UE) dans une des spécialisations suivantes,
 - médecine ;
 - médecine dentaire ;
 - médecine vétérinaire ;
 - pharmacie ;

L'intéressé doit suivre la procédure d'homologation en vigueur, quelle que soit sa nationalité.

Si le diplôme a été délivré par un pays membre de l'UE, l'intéressé peut directement s'adresser au ministère de la Santé en vue de demander l'autorisation d'exercer dans les

spécialisations suivantes : médecine, médecine dentaire, médecine vétérinaire, pharmacie.

Pour faire homologuer son titre d'étude ou son diplôme de l'enseignement supérieur, l'intéressé doit joindre à son dossier à introduire auprès de la Commission d'homologation du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche :

- une demande écrite ;
- un curriculum vitae ;
- une copie de l'acte de naissance ou d'une pièce d'identité (ressortissant UE) / passeport (ressortissant pays tiers) ;
- un diplôme de fin d'études secondaires, c'est-à-dire soit :
 - un diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires ou secondaires techniques ou diplôme luxembourgeois de technicien correspondant à la spécialité étudiée ;
 - un diplôme étranger de fin d'études secondaires, reconnu équivalent au diplôme luxembourgeois, selon la réglementation luxembourgeoise en vigueur ;
- le diplôme de fin d'études supérieures, d'une durée minimale définie selon le domaine disciplinaire.

Les documents doivent être rédigés soit dans une des 3 langues officielles du Grand-Duché de Luxembourg (français, luxembourgeois ou allemand), soit en anglais, ou bien traduits dans une de ces langues par un traducteur assermenté³⁶⁰.

La commission d'homologation a trois mois pour prendre une décision. Après ce délai, le demandeur peut saisir le tribunal administratif. Ce délai court à partir du moment que le dossier est complet.

Notons encore que le Luxembourg n'a pas d'accords bilatéraux avec pays tiers pour l'homologation des qualifications³⁶¹.

c) Stage d'adaptation et épreuve d'aptitude

Le citoyen de l'Union européenne a le droit de s'établir et d'exercer sa profession dans un autre pays de l'Union européenne. Il bénéficie des règles communautaires qui garantissent la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles réglementées entre les États membres de l'Union européenne.

Il peut relever du système sectoriel basé sur la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles accordée pour certaines professions, notamment les médecins, infirmiers responsable des soins généraux, sages-femmes, dentistes, vétérinaires, pharmaciens et architectes.

Il peut aussi relever du système général basé sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Ce système est créé pour les professionnels qualifiés dans un pays de

³⁶⁰ Voir <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/enseignement-formation/etudes-superieures/reconnaissance-diplomes/homologation-diplome/index.html>

³⁶¹ Requête Ad-hoc sur l'homologation des qualifications professionnelles obtenues hors de l'Union Européenne faite par la Commission Européenne le 3 novembre 2010.

l'Union européenne pour y exercer une profession réglementée et souhaitant exercer cette même profession dans un autre pays européen. Dans le cadre de ce système, la reconnaissance mutuelle est prononcée après comparaison du dossier individuel avec les conditions de formation requises au Luxembourg.

En cas de différences substantielles ou d'une durée de formation plus courte, une reconnaissance peut être prononcée moyennant mesure de compensation qui est soit une épreuve d'aptitude ou un stage d'adaptation³⁶².

En conformité à l'article 9 de la loi du 19 juin 2009 sur la reconnaissance de qualifications l'autorité compétente³⁶³ peut exiger du demandeur qu'il accomplisse un stage d'adaptation pendant trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude dans un des cas suivants:

- 1° lorsque la durée de la formation est inférieure d'au moins un an à celle requise au Grand-Duché de Luxembourg;
- 2° lorsque la formation qu'il a reçue porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le titre de formation requis au Grand-Duché de Luxembourg (le cas du droit);
- 3° lorsque la profession réglementée au Grand-Duché de Luxembourg comprend une ou plusieurs activités professionnelles réglementées qui n'existent pas dans la profession correspondante dans l'Etat membre d'origine, et que cette différence est caractérisée par une formation spécifique qui est requise au Grand-Duché de Luxembourg et qui porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par l'attestation de compétences ou le titre de formation dont le demandeur a fait état.

3.3. Mesures d'intégration

Au Luxembourg, les mesures d'intégration existantes s'adressent à tous les travailleurs migrants et membres de leurs famille, peu importe leur pays d'origine. A côté des réformes destinées à favoriser la participation politique des étrangers (voir 2.5.6) et l'intégration scolaire des enfants de migrants (voir 2.5.8), il faut rappeler les trois réformes législatives importantes en matière de politique migratoire adoptées en 2008: la loi du 29 août 2008 sur la

³⁶² http://www.men.public.lu/reco_diplomes/090812_reconnaissance_professionnelle_eu/090812_système_gener_al/index.html

³⁶³ Avant de prendre cette décision, l'autorité doit vérifier si les connaissances acquises par le demandeur au cours de son expérience professionnelle pertinente dans un Etat membre ou dans un pays tiers sont de nature à couvrir, tout ou en partie, ces différences substantielles. La différence substantielle est constatée par l'autorité compétente du Grand-Duché de Luxembourg sur avis de commissions ad hoc nommées par arrêté ministériel et elle est notifiée au candidat.

Le choix entre l'épreuve d'aptitude et le stage d'adaptation appartient au candidat. Par dérogation à ce principe du libre choix, l'épreuve d'aptitude est requise pour l'exercice des professions dont un élément essentiel et constant est la fourniture de conseils et/ou d'assistance concernant le droit national.

L'épreuve d'aptitude et le stage d'adaptation sont organisés sur demande de l'autorité compétente par les établissements d'enseignement ou dans le cadre des structures de formation professionnelle existantes.

libre circulation des personnes et l'immigration, la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

Cette loi donne naissance à l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI).

Les dispositions de la nouvelle loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2009. La mise en place de cette nouvelle administration trouve sa source dans la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 dans laquelle le Gouvernement a manifesté la volonté d'intégrer les non-luxembourgeois dans la société luxembourgeoise et d'éviter la création de sociétés parallèles.³⁶⁴

3.3.1. Le plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations

« L'intégration et la lutte contre les discriminations font l'objet d'une responsabilité partagée entre les différents ministères, les communes, la société civile ainsi que toutes les parties prenantes ayant des intérêts dans les questions sur l'intégration et la lutte contre les discriminations. Le plan d'action national pluriannuel constitue l'instrument de coordination stratégique et opérationnelle des politiques d'intégration transversales. »³⁶⁵ Le plan a été adopté le 26 novembre 2010.³⁶⁶

3.3.2. Le contrat d'accueil et d'intégration

L'un des principaux outils publics d'intégration est le contrat d'accueil et d'intégration (CAI).³⁶⁷ Le 12 novembre 2010, le Conseil du Gouvernement a adopté le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités du CAI et l'a transmis pour avis au Conseil d'État.³⁶⁸ « L'OLAI offre à tout étranger séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable la possibilité de signer un CAI. [...] Pour ce qui est des conditions à remplir, les signataires du contrat doivent être de nationalité étrangère,

³⁶⁴ OLAI, Historique, <http://www.olai.public.lu/fr/olai/historique/index.html> (dernière mise à jour le 21.06.2010 ; dernière consultation le 12.01.2011)

³⁶⁵ OLAI, « Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations », <http://www.olai.public.lu/fr/accueil-integration/mesures/plan-action-national/index.html?highlight=plan> (Dernière mise à jour de la page le 21.06.2010, dernière consultation le 15.01.2011)

³⁶⁶ Informations et actualités du gouvernement luxembourgeois, Conseil de gouvernement, Résumé des travaux du 26 novembre 2010, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2010/11-novembre/26-consougouv/index.html#9 (Dernière mise à jour de la page le 10.12.2010, dernière consultation le 15.01.2011)

³⁶⁷ OLAI, Missions, <http://www.olai.public.lu/fr/olai/missions/index.html> (dernière mise à jour le 15.11.2010 ; dernière consultation le 12.01.2011)

³⁶⁸ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, « Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions d'application et modalités d'exécution relatives au CAI », <http://www.cc.lu/docdownload.php?id=3798>

résider légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaiter s'y maintenir de manière durable. La durée du contrat est fixée à 2 ans, période au cours de laquelle le signataire s'engage à suivre un cours de langue en luxembourgeois, allemand ou français, à participer aux cours d'instruction civiques et à être présent lors d'une journée d'orientation. Le cours de langue sera alors proposé à un tarif réduit de 5 EUR. »³⁶⁹

La signature d'un tel contrat n'est pas obligatoire. Il ne peut pas être imposé à la grande partie des ressortissants étrangers au Luxembourg qui sont des ressortissants communautaires. Le législateur a donc retenu le caractère volontaire de signature du contrat pour l'ensemble des ressortissants étrangers.³⁷⁰

Cependant, l'article 81 de la loi sur la libre circulation des personnes et immigration de septembre 2008 stipule que le ministre tient compte du degré d'intégration du demandeur, lors de l'examen de la demande en obtention du statut de résident de longue durée. Pour vérifier le degré d'intégration, le ministre tient compte notamment de « la signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration, de même que la participation dans les mesures et actions prévues par la législation en matière d'accueil et d'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ». ³⁷¹

3.3.3. Le pacte d'intégration

Avec le pacte d'intégration, l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) veut inciter les communes à assumer une plus grande responsabilité dans l'accueil et l'intégration des étrangers et nouveaux-arrivants. L'objectif est la mise en place d'une politique d'intégration locale planifiée.³⁷² Ce pacte est conclu pour une durée de trois ans entre les communes, l'ASTI et le Ministère de la Famille et l'Intégration.

³⁶⁹ OLAI, Contrat d'accueil et d'intégration, <http://www.olai.public.lu/fr/accueil-integration/mesures/contrat-accueil/index.html>, (dernière consultation le 13 août 2010).

³⁷⁰ Deuxième conférence du LU EMN NCP le 18 juin 2010, Abbaye de Neumünster, partie questions-réponses qui a suivi la présentation de Marc Hayot du rapport politique 2008 du LU EMN NCP.

³⁷¹ Art. 11 du règlement grand-ducal du 5 septembre 2008 portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

³⁷² Asti, « Pacte d'intégration communale », http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/CNI/Pr_sentation_ASTI_Mme_Zuccoli.pdf

3.3.4. L'apprentissage de la langue luxembourgeoise

Depuis 2003, dans l'optique de favoriser l'intégration par l'emploi et dans le cadre de la Stratégie européenne en faveur de l'emploi, le Gouvernement luxembourgeois accompagne financièrement les efforts en matière d'intégration des étrangers par l'apprentissage de la langue luxembourgeoise. Le montant de ces subsides s'élève à € 100.000. L'appel public à projets avait connu un succès relativement modeste les premières années. Néanmoins, en raison d'une demande accrue, seulement 75% des sommes demandées ont pu être remboursées ces dernières années. Les entreprises concernées proviennent majoritairement des secteurs d'activité suivants : hospitalier, social et soins, activités juridiques, informatique, commerce, industriel, bancaire et assurances, communication et publicité. L'objectif est, de mieux réussir à travers l'apprentissage de la langue luxembourgeoise à l'intégration au sein de la société luxembourgeoise. À la fin des cours, un certificat de fin de formation est remis aux participants.³⁷³

De plus, la loi du 21 janvier 2009 a introduit le congé linguistique.³⁷⁴ En vertu de cette loi, les salariés et les professions libérales peuvent prendre, en concertation avec leur employeur, et à condition d'avoir six mois d'ancienneté dans l'entreprise, un congé linguistique de 200 heures pour apprendre le luxembourgeois.³⁷⁵

4. Statistiques et tendances sur le marché du travail au Luxembourg

4.1. Statistiques sur le marché du travail au Luxembourg

Comme mentionné dans la partie méthodologique, il a été difficile de trouver au Luxembourg des données statistiques qui répondent exactement aux critères émis dans le cadre de cette étude.

Dans cette partie, on présentera la structure du marché du travail au Luxembourg en analysant pour chaque année, entre 2004 et 2009, le stock des salariés selon le niveau de qualification de l'emploi occupé, le secteur d'activité, le pays d'origine et le sexe. Ensuite, on analysera pour les années susmentionnées la structure des flux entrants et sortants sur le marché du travail luxembourgeois.

³⁷³ Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère du Travail et de l'Emploi, « Rapport d'activité 2008 », mars 2009, page 20.

³⁷⁴ Mémorial A N°33 du 26 février 2009, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/a033.pdf>

³⁷⁵ Guichet, « Demander un congé linguistique », <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/conges/conges-speciaux/conge-linguistique/index.html> (dernière mise à jour le 01.02.2011, dernière consultation le 14.03.2011)

4.1.1 Analyse du stock des actifs salariés

Depuis le milieu des années 80, l'emploi salarié ne cesse d'augmenter. C'est surtout celui des frontaliers qui a progressé, et dans une moindre mesure celui des résidents de l'UE³⁷⁶ (graphique 2). Le nombre des actifs salariés de pays tiers a également augmenté sur les deux dernières décennies.

En se limitant à la période plus récente 2004-2009, on constate qu'en 2004, 261.500 actifs salariés avaient un emploi rémunéré au Luxembourg dont 100.000 femmes, soit 38%. Quatre ans plus tard, en 2008, 328.800 personnes³⁷⁷ occupaient un emploi rémunéré au Luxembourg et en 2009, le nombre des actifs salariés était de 336.064³⁷⁸ (tableau 1). Cette augmentation correspond à une croissance de l'emploi de 25,8% sur cette période de 5 ans. Elle est due à l'arrivée massive des étrangers qui a façonné la structure du marché du travail luxembourgeois. On note que, sur cette période, la proportion de femmes salariées est restée stable : elles représentaient 39% des salariés en 2009.

Entre 2004 et 2009, l'emploi des résidents nationaux, des résidents étrangers et des frontaliers a progressé en chiffres absolus.

La part des Luxembourgeois a reculé au cours de la période passant de 33,4% du total des salariés en 2004 à 29,1 % en 2009.

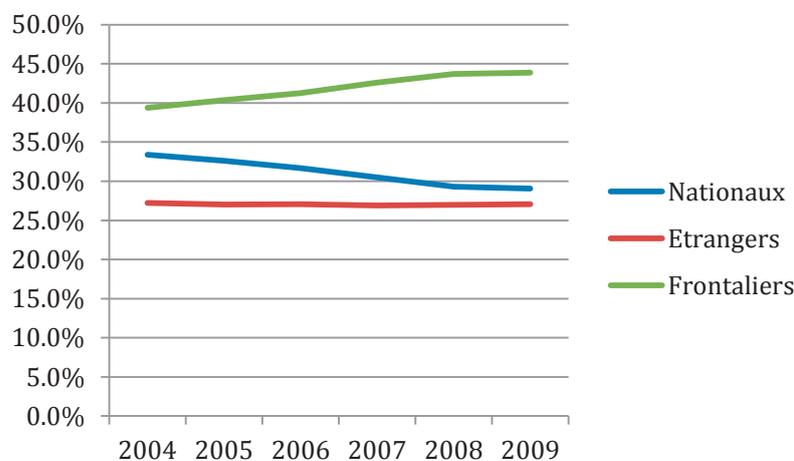
La part des résidents étrangers a stagné passant de 27,2% en 2004 à 27,1% en 2009, alors que pour les travailleurs frontaliers, on a enregistré une progression importante passant de 39,4% en 2004 à 43,9% en 2009.

³⁷⁶ Pauly Michel, « Le phénomène migratoire : une constante de l'histoire luxembourgeoise », dans ASTI 30+, Luxembourg 2010, page 70.

³⁷⁷ IGSS, 2008.

³⁷⁸ IGSS, 2009.

Graphique 7 : Variation de la composition de l'emploi intérieur 2000- 2009

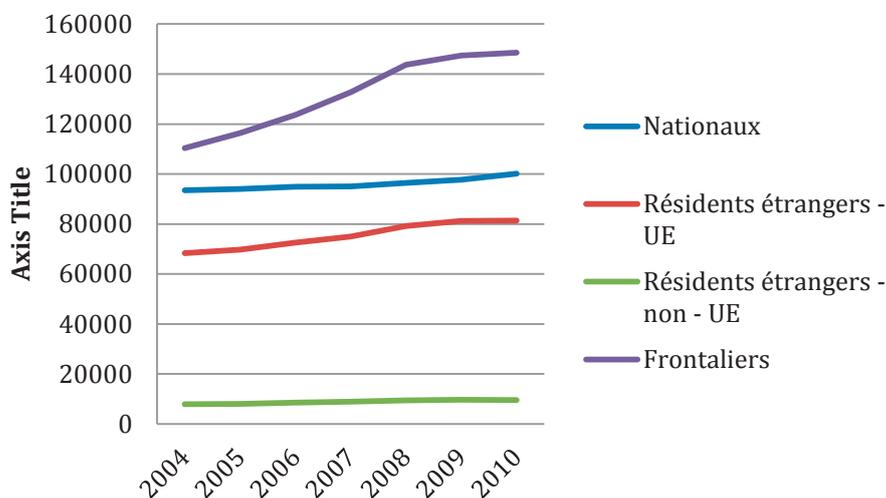


Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Pour chacune de ces années, les ressortissants UE-15 (sans les nationaux), résidents et non-résidents, sont les plus nombreux avec 64,1% du total des travailleurs salariés en 2004 et 68,8% en 2009. Leur proportion est restée quasi constante durant toute cette période. On observe également une légère augmentation des immigrants des pays tiers entre 2004 et 2009. Alors qu'ils représentaient 3,3% du total des travailleurs en 2004, leur part est passée à 4,1 % en 2009. Les immigrants des 10 nouveaux États membres et les ressortissants bulgares et roumains ont vu leur part accroître très faiblement : UE-10 0,7% et UE-2 0,1% en 2004, et UE-10 1,2% et UE-2 0,3% en 2009.

Graphique 8:

Composition de l'emploi intérieur 2004 - 2010



Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Analyse du stock des travailleurs migrants par secteurs d'activité

Les secteurs plus représentatifs de l'économie luxembourgeoise sont contrôlés par les étrangers (tableaux 2 et 3)³⁷⁹. Le secteur immobilier, location et services aux entreprises emploie le plus de personnes, avec 13,9% des salariés au Luxembourg en 2004 (38.886) et 16,1% en 2009 (54.074). Ce qui représente une augmentation de 39,1% en cinq années.

En 2009, les 54.074 salariés de ce secteur se répartissaient en 31.138 frontaliers (57,6%), 16.255 étrangers résidents (30,1%) et uniquement 6.681 salariés luxembourgeois (12,4%). Le même phénomène peut être constaté pour les autres secteurs :

- 1) Secteur d'intermédiation financière³⁸⁰ : 21.288 frontaliers (50,8%), 11.724 étrangers résidents (28,0%) et 8.868 luxembourgeois (21,2%).
- 2) Secteur du commerce³⁸¹ : 21.006 frontaliers (51,6%), 10.159 étrangers résidents (25,0%) et 9.513 luxembourgeois (23,4%).

³⁷⁹ Toutes ces données sont basées sur la classification NACE.

³⁸⁰ 41.880 personnes qui représentent 12,5% de la main-d'œuvre.

- 3) Construction³⁸² : 18.432 frontaliers (50,3%), 14.845 étrangers résidents (40,5%) et 3.398 luxembourgeois (9,3%)
- 4) Industrie manufacturière³⁸³ : 20.592 frontaliers (60,1%), 6.205 étrangers résidents (18,1%) et 7.474 luxembourgeois (21,8%)
- 5) Transports et communication³⁸⁴ : 14.916 frontaliers (47,4%), 7.276 étrangers résidents (23,1%) et 9.257 luxembourgeois (29,4%).

Cette situation est totalement différente pour le secteur de l'administration publique³⁸⁵. Sur les 97.670 salariés luxembourgeois salariés aux Grand-Duché de Luxembourg en 2009, 33.333 travaillaient dans ce secteur, soit 34,1%.

Les actifs salariés de ce secteur se répartissaient en 33.333 Luxembourgeois (88,3%), 3.065 résidents étrangers (8,1%) et seulement 1.335 frontaliers (3,5%) (Tableau 2).

En 2004, sur les 93.561 salariés luxembourgeois 30.937 travaillaient dans l'administration publique (33,1%). Si, en 2004 les nationaux ont représenté 89,5 % des salariés de l'administration³⁸⁶ cette part a baissé à 88,4% en 2009 (tableau 2). Cette baisse des nationaux a été compensée par une augmentation des frontaliers qui sont passés de 1,9% en 2004 à 3,5% des salariés dans l'administration en 2009.

Dans secteur de l'agriculture, la proportion de salariés luxembourgeois est passée de 26,8% en 2004 à 30,8% en 2009 (tableau 2).

³⁸¹ Commerce, réparation automobile et d'articles domestiques : 40.678 personnes qui représentent 12,1% de la main-d'œuvre.

³⁸² 36.675 personnes qui représentaient 10,9% de la main-d'œuvre.

³⁸³ 34.271 personnes qui représentaient 10,2% de la main-d'œuvre.

³⁸⁴ 31.449 personnes qui représentaient 9,4% de la main-d'œuvre.

³⁸⁵ 37.733 personnes qui représentaient 11,2% de l'emploi intérieur.

³⁸⁶ On exclue le secteur éducation qui est un secteur NACE indépendant. Cependant dans ce secteur les Luxembourgeois représentaient un 49,1% du total des effectifs. En 2009 ce pourcentage a diminué pour se situer à 36,5%.

Tableau 2 : Comparaison de l'emploi intérieur par nationalité et résidence 2004 - 2009

CODE NACE ¹⁾	2004				2009			
	Résidents		Frontaliers	TOTAL	Résidents		Frontaliers	TOTAL
	Nationaux	Etrangers			Nationaux	Etrangers		
A	Agriculture, chasse, sylviculture							
Total	344	561	378	1'283	562	717	546	1'825
B	Pêche, aquaculture							
Total	1	1	-	2	1	1	1	3
C	Industries extractives							
Total	90	98	137	325	85	93	150	328
D	Industries manufacturières							
Total	9'487	6'343	18'275	34'105	7'474	6'205	20'592	34'271
E	Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau							
Total	889	68	67	1'024	979	92	121	1'192
F	Construction							
Total	3'249	13'149	13'999	30'397	3'398	14'845	18'432	36'675
G	Commerce, réparation automobile et d'articles domest.							
Total	10'200	9'583	16'903	36'686	9'513	10'159	21'006	40'678
H	Hôtels et restaurants							
Total	1'224	6'646	4'368	12'238	1'469	7'337	4'858	13'664
I	Transports et communication							
Total	9'315	5'354	10'529	25'198	9'257	7'276	14'916	31'449
J	Intermédiation financière							
Total	9'139	9'362	14'771	33'272	8'868	11'724	21'288	41'880
K	Immobilier, location et services aux entreprises							
Total	6'172	11'186	21'528	38'886	6'681	16'255	31'138	54'074
L	Administration publique							
Total	30'937	2'945	669	34'551	33'333	3'065	1'335	37'733
M	Education							
Total	734	467	293	1'494	892	847	706	2'445
N	Santé et action sociale							
Total	7'651	3'790	5'120	16'561	11'052	5'448	7'907	24'407
O	Services collectifs sociaux et personnels							
Total	3'388	2'565	2'122	8'075	3'156	2'471	2'884	8'511
P	Services domestiques							
Total	487	2'878	362	3'727	589	3'637	555	4'781
Q	Activités extra-territoriales							
Total	84	864	384	1'332	74	346	165	585
Non-déterminés								
Total	170	381	499	1'050	287	476	800	1'563
TOTAL	93'561	76'241	110'404	280'206	97'670	90'994	147'400	336'064

Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Les ressortissants UE-15 travaillent principalement dans le secteur de l'immobilier. Leur nombre dans ce secteur a plus que doublé entre 2004 à 2009. 22,7% des ressortissants UE-15 y ont travaillé dans l'immobilier en 2004 contre 39,2% en 2009.

Dans ce secteur, ils représentent 84,9% des effectifs en 2004 et 87,8% des effectifs en 2009 (tableau 3).

Les secteurs de la construction, du commerce et de la banque emploient également beaucoup de ressortissants UE-15. Les ressortissants UE-15 constituent la majorité des salariés dans tous les autres secteurs, excepté les secteurs de l'agriculture et de l'administration.

Les ressortissants UE-10 représentaient 0,7% de l'emploi salarié en 2004 et 1,2% de l'emploi en 2009. 32,7% des salariés UE-10 travaillaient en 2004 dans le secteur du transport et de la communication et 29,9% en 2009.

Leur nombre a presque doublé en cinq ans, mais ils ne représentaient que 3,2% des salariés de ce secteur en 2004 et 5,4% en 2009.

Leur nombre a également triplé dans le secteur de l'immobilier et des services aux entreprises (augmentant de 274 en 2004 à 864 en 2009), mais leur part y reste très faible (0,6% en 2004 et 0,9% en 2009).

L'évolution des UE-2 est significative dans le secteur de l'immobilier : 19% des salariés UE-2 se retrouvent dans ce secteur en 2004 et 28,1% en 2009. Toutefois, leur proportion reste très faible au Luxembourg avec seulement 0,1% en 2004 et 0,3% en 2009 du total des salariés. Leur part dans les différents secteurs ne dépasse jamais les 0,5%, sauf dans le secteur du transport où ils représentaient 0,6% des salariés en 2009, et de l'hébergement où ils représentent 1,1% des salariés.

La part des salariés ressortissants de pays tiers est plus importante que celle des ressortissants UE-10 et UE-2 réunis, et bien qu'elle ait légèrement augmenté de 2004 à 2009, elle reste relativement petite avec 4,1% de l'ensemble des salariés du Luxembourg en 2009. Comme pour les autres salariés, le nombre des ressortissants de pays tiers a augmenté dans le secteur de l'immobilier : de 3,8% en 2004 à 4,1% en 2009 (tableau 3).

19,3% des ressortissants de pays tiers travaillaient dans le secteur de l'immobilier en 2004 et 31% en 2009.

Dans le secteur de l'hébergement/restauration, la diminution de la part des Luxembourgeois a bénéficié de manière significative aux ressortissants des pays tiers dont le taux de présence est passé de 9,3% en 2004 à 12,1% en 2009. Ce n'est que dans ce secteur que la part des ressortissants de pays tiers dépasse la barre de 10% (tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des salariés par nationalité et secteur d'activité. Comparaison entre les années 2004 -2009³⁸⁷

Secteur	Nationaux		UE-15		UE-10		UE-2		RPT	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Agriculture	74.6%	69.2%	22.1%	23.1%	0.8%	4.9%	0.1%	0.2%	2.4%	2.7%
Industrie	28.3%	25.2%	69.3%	72.2%	0.4%	0.3%	0.1%	0.1%	1.9%	2.2%
Construction	10.9%	9.4%	84.2%	85.4%	0.4%	0.7%	0.1%	0.1%	4.4%	4.4%
Commerce	25.9%	21.9%	70.2%	73.4%	0.4%	0.8%	0.1%	0.1%	3.4%	3.9%
Transport/communication	31.9%	25.9%	61.4%	64.5%	3.2%	5.4%	0.2%	0.6%	3.4%	3.5%
Hébergement/restauration	12.0%	11.4%	77.1%	73.2%	1.3%	2.2%	0.4%	1.1%	9.3%	12.1%
Banque	25.2%	20.5%	71.8%	75.3%	0.4%	1.1%	0.1%	0.2%	2.5%	3.0%
Immobilier	10.6%	7.0%	84.9%	87.8%	0.6%	0.9%	0.1%	0.2%	3.8%	4.1%
Administration	81.0%	75.2%	17.4%	22.1%	0.2%	0.3%	0.1%	0.1%	1.3%	2.3%
Education et santé	46.9%	44.2%	50.1%	51.1%	0.4%	0.6%	0.1%	0.2%	2.6%	3.9%
Autres services publics et privés	29.2%	27.2%	64.3%	64.8%	1.3%	1.4%	0.2%	0.3%	5.0%	6.2%
Autres	37.2%	33.5%	58.6%	61.2%	0.7%	0.9%	0.1%	0.4%	3.5%	4.0%

Source : IGSS, 2010

Ce tableau montre clairement que les nationaux ont perdu du terrain dans tous les secteurs de l'économie par rapport aux ressortissants des pays UE-15, UE-10, UE-2 et des pays tiers. Le secteur le plus touché est le transport/communication qui enregistre une baisse des nationaux de 6%. Cette diminution a été accompagnée d'une augmentation de 3,1% des ressortissants UE-15 et 2,2% des ressortissants UE-10. D'autres secteurs ont également été affectés par le recul relatif des nationaux : agriculture (-5,4%), banques (-4,7%), administration (-5,8%). Ces pertes ont été compensées par des augmentations des ressortissants UE-15 : banques (+3,5%) et administration (+ 4,7%) et des ressortissants UE-10 : agriculture (+4,1%).

Analyse du stock des travailleurs par niveau de qualification et pays d'origine (y inclus les non-résidents)

Rappelons que pour beaucoup d'emplois, on ne dispose pas du code CITP et on a regroupé ces observations dans la catégorie « inconnu ». Pour l'année 2004, le code CITP manquait pour 91% des travailleurs, ce qui limite fortement la portée de nos analyses et conclusions pour cette année, ainsi que les comparaisons avec les autres années. En 2005, ce pourcentage était de 76,3%, en 2006 de 58,4%, en 2007 de 46,6%, en 2008 de 38,1% et en 2009 de 33%.

Les salariés qualifiés et hautement qualifiés

On constate une présence constante des immigrants UE-15 dans les emplois qualifiés et très qualifiés. Leur effectif est passé de 1.193 à 6.373 entre 2004 et 2005, ce qui correspond à une progression de 434,2%. Cette progression « statistique » est sans doute due à la baisse de

³⁸⁷ Les tableaux 2 et 3 présentent des taux différents concernant la présence des nationaux dans l'administration. Selon le tableau 2, le nombre des nationaux a augmenté entre 2004 et 2009 et leur part a baissé de 89,5% à 88,4%. Dans le tableau 3, on voit que la part des nationaux a baissé de 81% à 75,2%. Notons que le tableau 2 inclut dans les nationaux les frontaliers de nationalité luxembourgeoise, ce qui n'est pas le cas du tableau qui isole les frontaliers comme catégorie à part.

12.8% de la catégorie « inconnu », c'est-à-dire la catégorie de ceux pour lesquels on ne disposait de codes CITP.

Parmi les immigrants des pays tiers, la proportion dans les emplois qualifiés et très qualifiés a augmenté, devançant fortement celle des autres pays européens (UE-10 et UE-2).

Les salariés qualifiés et hautement qualifiés par pays d'origine

Les salariés des dix pays tiers les plus importants sur le marché du travail au Luxembourg sont en majorité des ressortissants des pays tiers venant des pays issus de l'Ex-Yougoslavie³⁸⁸, de la Bosnie, de la Serbie, du Cap-Vert. Ces quatre pays représentent à eux seuls la moitié des effectifs des dix pays tiers les plus représentés sur le marché du travail luxembourgeois. Les ressortissants brésiliens, marocains, russes et chinois sont aussi fortement représentés.

Les salariés hautement qualifiés

Parmi les pays développés qui pourraient fournir des personnes très qualifiées, seuls la Suisse et les États-Unis sont représentés dans cette liste de dix pays. Ces deux pays viennent en tête des pays tiers si on se limite aux salariés hautement qualifiés. En effet, à titre d'exemple, en 2005, 6% des Suisses et 5,6% des Américains occupaient un emploi hautement qualifié³⁸⁹, contre 1% de Bosniaques, 1,6% de Cap-Verdiens, 1,8% des ressortissants de l'Ex-Yougoslavie et 2,4% des Serbes. En 2006, les Suisses représentaient 11,5% occupaient un emploi hautement qualifié des ressortissants des pays tiers hautement qualifiés et les Américains 32,5%.

Par la suite, les chiffres ont évolué comme suit : en 2007 : Suisses 7,2% et Américains 27,2%, en 2008 : Suisses 6,7% et Américains 23,5% et en 2009 : Suisses 10,5% et Américains 8,8%. Les pourcentage des autres nationalités de ressortissants des pays tiers occupant un emploi hautement qualifié, en 2007 et en 2008, sont plus faibles: c'est le cas pour 2,1% et 2,5% des Bosniaques, pour 5,6% et 5,5% des Serbes, 0,5% et 2,7% des Cap-Verdiens ainsi que pour 4,6% et 7,1% des Ex-Yougoslaves. Ceci alors que les ressortissants de ces pays représentaient 56,3% en 2007 et 54,0% en 2008 de l'ensemble des salariés de ces 10 pays.

En 2009, les tendances sont identiques avec encore une augmentation des Suisses et Américains dans le groupe des hautement qualifiés alors que leur effectif par rapport au total des salariés des 10 pays tiers tourne autour de 10% (9,7%). Les ressortissants des quatre

³⁸⁸ La catégorie Ex-Yougoslavie regroupe surtout des ressortissants serbes, monténégrins et kosovars, qui ne se sont pas déclarés selon leur nationalité.

³⁸⁹ Cela s'explique pour la place financière luxembourgeoise.

autres pays susmentionnés sont toujours les plus représentés sur le marché du travail parmi les dix pays tiers, mais leur part dans le groupe des hautement qualifiés demeure faible.

Il faut encore noter la présence des Russes dans les emplois hautement qualifiés (10,5% en 2006, 9,7% en 2007, 8% en 2008 et 3,5% en 2009), même si les effectifs de cette main-d'œuvre par rapport au total des salariés des 10 pays tiers, restent faibles (3,4%).

Les salariés qualifiés

Le nombre des salariés russes a surtout augmenté dans les emplois qualifiés, comme c'est également le cas des ressortissants de pays émergents comme le Brésil, le Maroc ou la Chine, dont les effectifs sur le marché du travail luxembourgeois augmentent d'année en année. Ces quatre pays représentaient en 2006, 27,1%, en 2007, 29,6% et en 2008 32,4% des salariés des dix pays tiers les plus représentés sur le marché du travail. En 2009, ils représentent 27,1% du total des effectifs de ces 10 pays.

L'augmentation du nombre de salariés chinois au niveau des emplois qualifiés est notamment due à l'établissement des banques chinoises sur la place luxembourgeoise. En 2006, par ordre décroissant, 47,5% des Chinois, 43,1% des Marocains, 31,9% des Brésiliens et 28,4% des Russes occupaient un emploi qualifié au Luxembourg contre 36,3% des Suisses et 18,6% des Américains. En 2007, 54,6% des Chinois, 34,6% des Marocains, 34,5% des Brésiliens et 31,7% des Russes se retrouvaient dans ce groupe. En 2008, 54,1% des Chinois, 42,8% des Russes, 38,7% des Marocains et 34,5% des Brésiliens s'y retrouvaient.

Comparaison des niveaux de qualification entre les ressortissants UE-15 et les nationaux (résidents et non-résidents)

Les quatre graphiques suivants permettent de visualiser les différences entre le niveau de qualification des emplois occupés par les ressortissants UE-15 et les nationaux. Ils renseignent sur l'évolution des qualifications des salariés appartenant à ces deux groupes. Ils montrent :

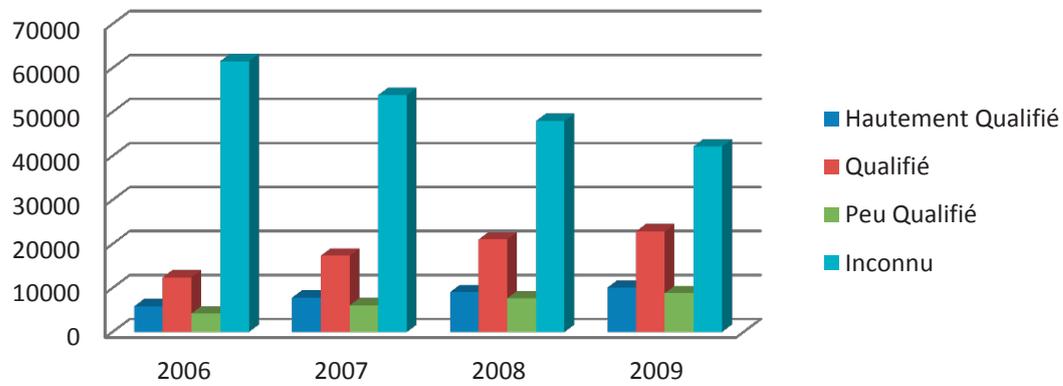
- Une diminution continue du nombre de salariés avec un CITP manquant.

En faisant abstraction de cette catégorie « inconnu », on constate :

- Une prédominance des emplois qualifiés dans les deux groupes, En deuxième position, on trouve les hautement qualifiés chez les nationaux et les peu qualifiés chez les ressortissants UE-15.
- Une augmentation importante du nombre de salariés qualifiés, tant du côté des nationaux que du côté des ressortissants UE-15.
- Une augmentation du nombre de salariés peu qualifiés, tant du côté des nationaux que du côté des ressortissants UE-15 ; les peu qualifiés restant toutefois beaucoup plus représentés parmi les ressortissants UE-15 que chez les nationaux.

Graphique 9 :

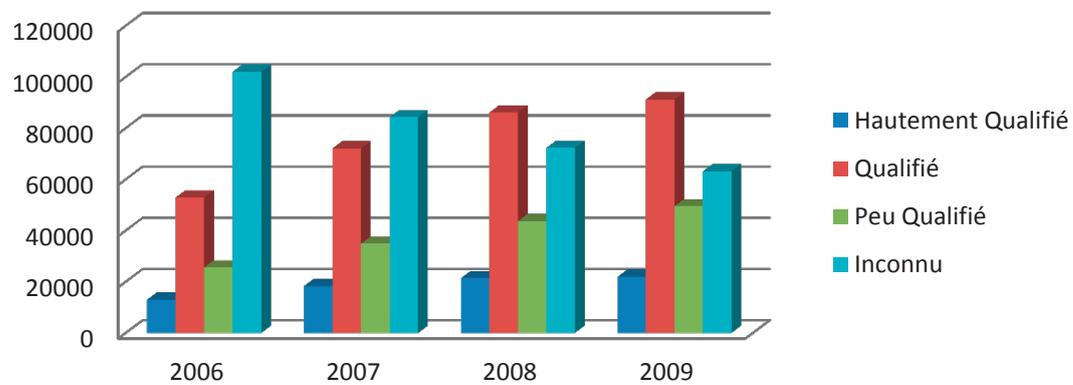
Qualification des salariés nationaux 2006 - 2009



Source : IGSS 2010 © EMN NCP LU

Graphique 10 :

Qualification des salariés UE-15 2006 - 2009

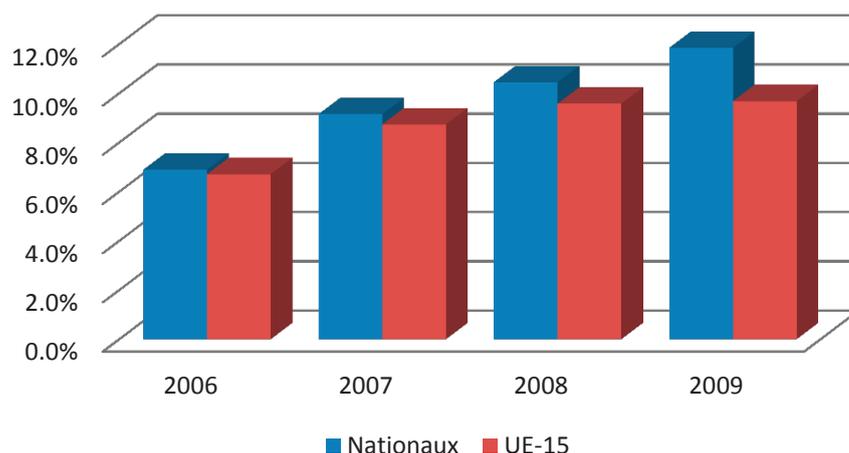


Note : UE-15 sans les nationaux

Source : IGSS 2010 © EMN NCP LU

Graphique 11 :

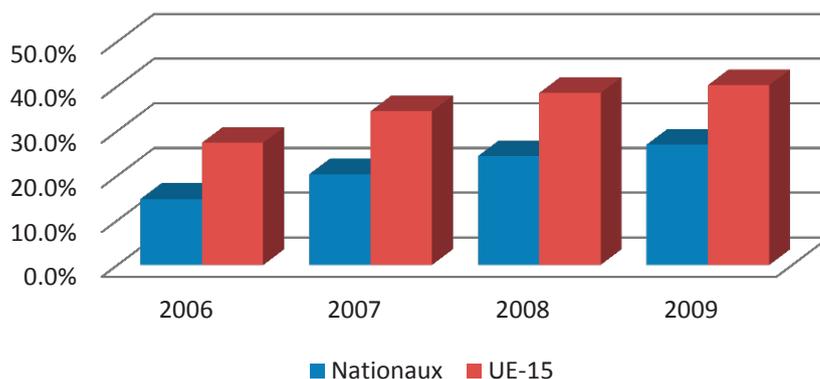
Comparaison entre salariés hautement qualifiés par nationalité - 2006 - 2009



Source : IGSS 2010 © EMN NCP LU

Graphique 12 :

Comparaison entre salariés qualifiés par nationalité - 2006 - 2009



Source : IGSS 2010 © EMN NCP LU

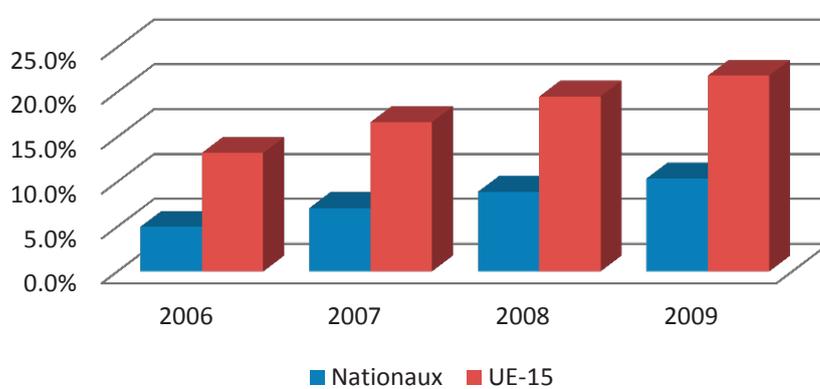
Les résultats illustrés par les graphiques 11 à 13 doivent être interprétés avec précaution, du fait de l'ampleur des codes CITP inconnus. On observe :

- Une proportion plus importante des hautement qualifiés chez les nationaux que chez les ressortissants UE-15.

- Une plus forte proportion des salariés qualifiés chez les ressortissants communautaires que chez les nationaux.
- Une présence beaucoup plus forte des peu qualifiés chez les ressortissants communautaires que chez les nationaux. Cette part est plus que deux fois plus importante chez les ressortissants UE-15 que chez les nationaux.

Graphique 13 :

Comparaison entre salariés peu qualifiés par nationalité - 2006 - 2009



Source : IGSS 2010 © EMN NCP LU

Comparaison des actifs salariés par niveau de qualification et par sexe

Comparons désormais les salariés par niveau de qualification (codes CITP) des nationaux et des UE-15 par sexe.

En 2004, 56,1% des hommes occupant des emplois peu qualifiés étaient originaires des pays UE-15. Une année plus tard, ce taux a baissé de près de 7 points au profit des nationaux : il était de 49,3% pour les ressortissants UE-15 et de 39,5% pour les nationaux. Cette tendance est restée identique jusqu'en 2006 avec des proportions de 39,6% pour les hommes luxembourgeois et de 50,4% pour les ressortissants UE-15.

En 2007, la part des hommes UE-15 a augmenté pour atteindre 55,5% alors que la part des nationaux masculins a régressé à 37,8%.

L'année 2007 a connu un accroissement des femmes ressortissantes des pays UE-15 dans les emplois hautement qualifiés avec un taux qui est passé de 33,5% à 38,2%. Cette situation est restée invariable jusqu'en 2008.

Pendant la période 2004 à 2008, les femmes UE-15 ont vu leur proportion se maintenir autour d'une moyenne de 28,5% dans les activités qualifiées et d'une moyenne de 66,9% dans les activités peu qualifiées.

La part des ressortissants masculins des pays UE-15, occupant des postes peu qualifiés a considérablement baissé, de 56,1% en 2004 à 42,2% en 2008. A l'inverse, la proportion des nationaux masculins est passée de 32,9% en 2004 à 52,8 en 2009.

Même si l'immigration au Luxembourg reste profondément européenne et que le Luxembourg est l'un des pays européens avec le plus faible pourcentage de ressortissants des pays tiers (Thill-Ditsch, 2010)³⁹⁰, ces derniers commencent à se frayer un chemin au Luxembourg.

Ceci peut, à priori, surprendre alors que, pour attirer ces immigrants, le Luxembourg avait jusqu'à présent plutôt une politique, basée sur les réponses au cas par cas, aux besoins de l'économie exprimés par des entreprises. Toutefois, il ne faut pas oublier que la migration de pays tiers ne se réduit pas à une immigration économique destinée à répondre à un besoin économique ("economic driven"), car depuis les années 1990, le Luxembourg a accueilli plusieurs vagues d'immigrants venus des pays du Balkans (ayant fui les différentes guerres dans les Balkans) qui, avec leurs familles établies au Luxembourg, constituent aujourd'hui une importante masse de main-d'œuvre des pays tiers.

4.1.2 Analyse des flux des travailleurs salariés résidents et non-résidents

Les entrées par nationalité

Combien de ressortissants des pays tiers accèdent au marché du travail luxembourgeois ? Pour déterminer l'accès des ressortissants de pays tiers au marché de l'emploi, nous avons utilisé les données de l'IGSS sur les entrées et les sorties telles que définies dans la partie méthodologique. Il faut préciser que les travailleurs saisonniers ne sont pas pris en compte car ils ne sont pas tous enregistrés.

On note une augmentation continue du nombre des nouveaux entrants étrangers sur le marché du travail luxembourgeois entre 2004 et 2008. En 2004, ce nombre est de 27.227 ; il est de 36.930 en 2005, 43.315 en 2006, 49.108 en 2007, 49.893 en 2008 et de 39.961 en 2009.

³⁹⁰ Thill-Ditsch, Germaine « Regards sur la population par nationalités », STATEC, juillet 2010, page 1.

En d'autres termes, entre 2004 et 2008, il y a eu une progression de 35% et, pendant la crise (2008 et 2009), le chiffre des entrées a chuté de 19,9%. Sur toute cette période, les nouveaux entrants sont en grande majorité des ressortissants des pays de l'UE-15. Ils sont passés de 24.677, à 33.637 en 2005, à 39.004 en 2006, à 43.951 en 2007, à 43.694 en 2008 et à 34.647 en 2009. Entre 2004 et 2007, la progression des entrées était de 78,1%.

En 2008, il y a une stagnation (-0,6%), suivie en 2009 d'un ralentissement de 20,6% à cause de la crise.

Cette situation contraste avec celle des ressortissants des pays tiers qui ont vu le nombre de leurs entrées passer de 1.627 en 2004, à 2.551 en 2005, à 3.034 en 2006, à 3.654 en 2007, à 3.997 en 2008 et à 3.665 en 2009. Les flux d'entrée des salariés de pays tiers ont connu donc une augmentation de 145,7% entre 2004 et 2008. En 2009, la baisse de leur flux d'entrée de 8,3% est beaucoup moins importante que celle observée pour les ressortissants de UE-15³⁹¹.

Le nombre des nouveaux entrants en provenance de l'UE-10 a aussi augmenté au fil des années passant de 851 en 2004 à près de 1.766 en 2008, pour chuter suite à la crise, en 2009 à 1.305.

Des 10 principaux groupes nationaux originaires de pays tiers, les Serbes, les ressortissants de l'ancienne Yougoslavie, les Cap-Verdiens, les Brésiliens et les Bosniaques entrent davantage sur le marché du travail luxembourgeois que les autres groupes nationaux. Le nombre des entrants cap-verdiens est passé de 101 en 2004 à 312 en 2009³⁹², les Serbes sont passés de 106 en 2004 à 470 en 2009, soit une augmentation de 364 personnes. Les ressortissants de l'ancienne Yougoslavie sont passés de 140 à 413, soit une augmentation de 273, les Bosniaques de 52 en 2004 à 225 en 2009, soit une augmentation de 173 et les Brésiliens de 78 en 2004 à 214 en 2009, soit une augmentation de 136. Rappelons que ces entrées sur le marché du travail peuvent correspondre soit à des personnes qui vivaient déjà au Luxembourg et qui ont trouvé un emploi ou bien à des entrées de migrants venus directement de leur pays d'origine.

³⁹¹ Dans le cas des ressortissants UE-10 il y a eu une augmentation de 107,5% entre 2004 et 2008, mais suite à la crise, il y a eu une baisse de 26,1%. Dans le cas des ressortissants UE-2, il y a eu une augmentation de 505,6% entre 2004 et 2008 mais il y a eu une baisse des effectifs entrants de 23,4% entre 2008 et 2009.

³⁹² Il y a eu une augmentation de 91 du nombre de salariés en 2005, 18 en 2006, 16 en 2007. En 2008 le nombre était réduit de 5 mais suivi d'une augmentation de 91 en 2009.

Les entrants par niveau de qualification

En tenant compte que de la moitié des salariés ne disposaient pas de code CITP en 2004 et 2005, on ne commente que les chiffres de 2006 à 2009. En 2006, sur 43.315 nouveaux travailleurs migrants³⁹³, près de 9.115 (21,0%) ne se sont pas vus attribuer de code CITP, 5.113 occupaient un emploi hautement qualifié³⁹⁴, 19.772 un emploi qualifié³⁹⁵ et 9.291 un emploi peu qualifié³⁹⁶.

En 2007, on enregistrait 6.102 salariés hautement qualifiés, 22.384 salariés qualifiés et 11.642 salariés peu qualifiés.

En 2008, il y avait 6.044 salariés hautement qualifiés, 22.004 salariés qualifiés et 12.851 salariés peu qualifiés.

Finalement en 2009, il y avait 4.209 salariés hautement qualifiés, 16.097 salariés qualifiés et 11.390 peu qualifiés. Ces chiffres démontrent l'impact de la crise sur les flux d'entrées qui ont fortement baissé en 2009.

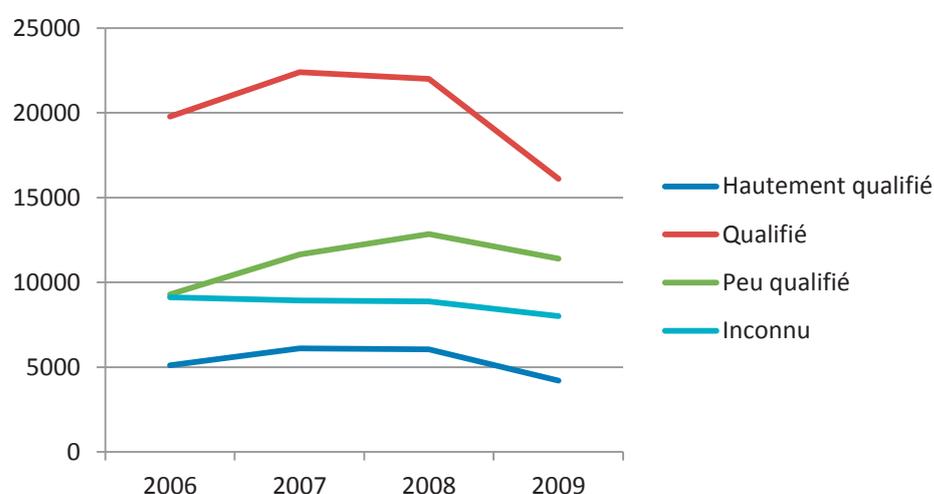
³⁹³ Ces chiffres n'incluent pas les nationaux.

³⁹⁴ 4.587 d'entre eux étaient de citoyens UE-15, c'est-à-dire 89,7% des migrants étrangers (les Luxembourgeois n'y sont pas inclus).

³⁹⁵ 91,4% étaient citoyens UE-15.

³⁹⁶ 90,1% étaient citoyens UE-15.

**Graphique 14 : Evolution des entrées de travailleurs migrants par qualification
2006 – 2009**

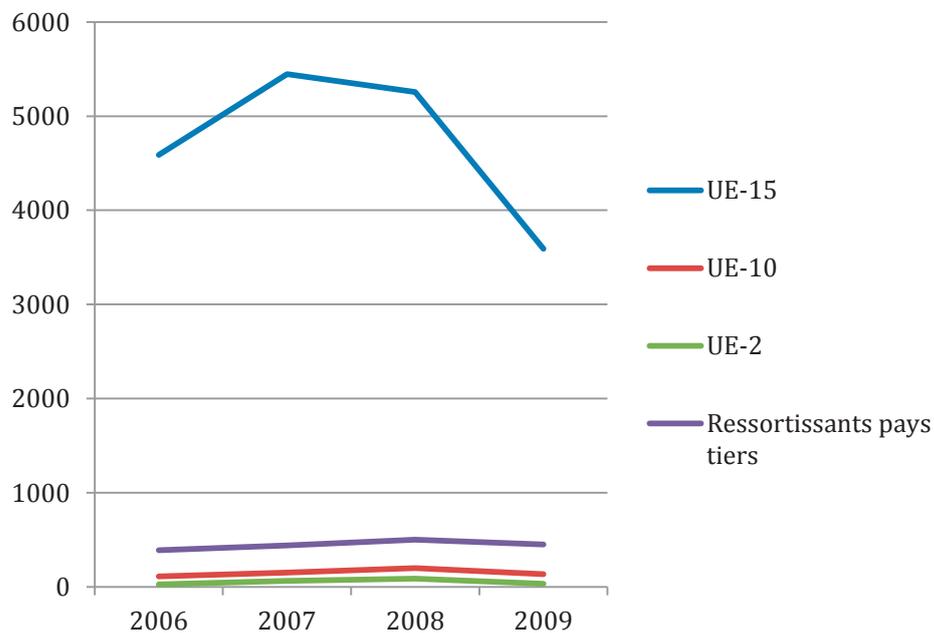


Note : Ces données n'englobent pas les nationaux.

Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Les étrangers nouveaux entrants qui occupent des emplois hautement qualifiés viennent pour la grande majorité des pays UE-15, ensuite des pays tiers et, en dernier lieu, des nouveaux pays européens UE-10 et UE-2. Cette tendance est restée la même sur toute la période. Toutefois, on constate une baisse continue depuis 2007 de la part des nouveaux travailleurs UE-15 dans les emplois hautement qualifiés. En 2009, le nombre de nouveaux entrants étrangers sur le marché du travail au Luxembourg a fortement régressé, principalement parmi les ressortissants des pays de l'UE-15 hautement qualifiés et qualifiés (graphique 15).

Graphique 15 : Evolution des travailleurs hautement qualifiés par nationalité 2006-2009



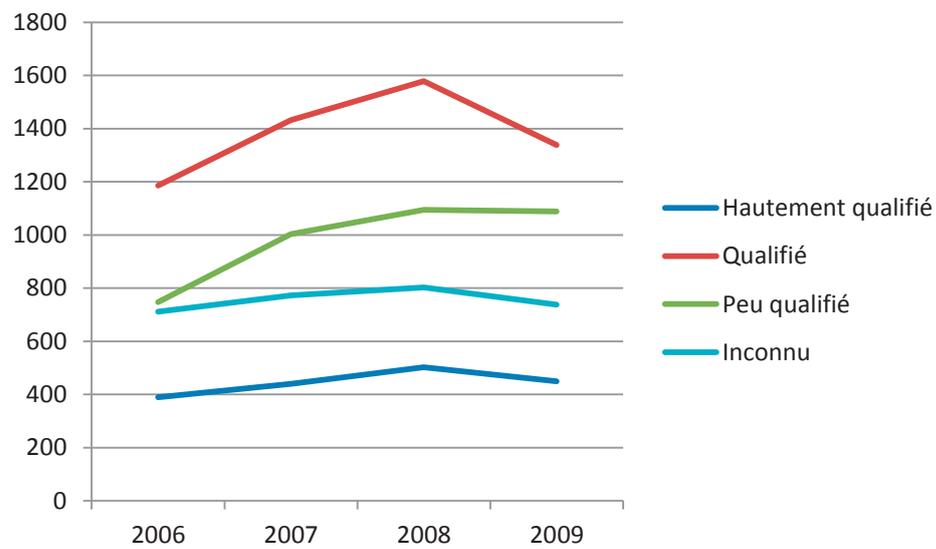
Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

En regardant de plus près les chiffres sur les entrants au Luxembourg, y compris les entrants de frontaliers, on peut constater une baisse de l'arrivée de ressortissants des pays UE-15. Leur part dans les flux d'entrée a chuté de 90,0% en 2006 à 86,7% en 2009.

La crise a eu un certain impact sur l'évolution des nouveaux entrants UE-15. Cela peut s'expliquer par le fait que, durant les années précédentes, les ressortissants UE-15 étaient les plus nombreux à occuper des emplois qualifiés et hautement qualifiés sur le marché du travail, et que l'offre de ces emplois a fortement baissé en 2009. Ainsi, la part des ressortissants des 15 pays UE (sans les salariés luxembourgeois) qualifiés ou très qualifiés dans les flux d'entrée ne cesse de diminuer passant de 86,7% en 2006 à 85,3% en 2009 pour les hautement qualifiés et de 91,4% en 2006 à 87,5% en 2009 pour les qualifiés.

En revanche, on observe de plus en plus de nouveaux entrants de pays tiers et ce pour tous les emplois : globalement, on est passé de 7,0% en 2006 à 9,2% en 2009, même si entre 2008 et 2009, on peut aussi noter un recul des flux d'entrée des salariés non-communautaires qualifiés et hautement qualifiés.

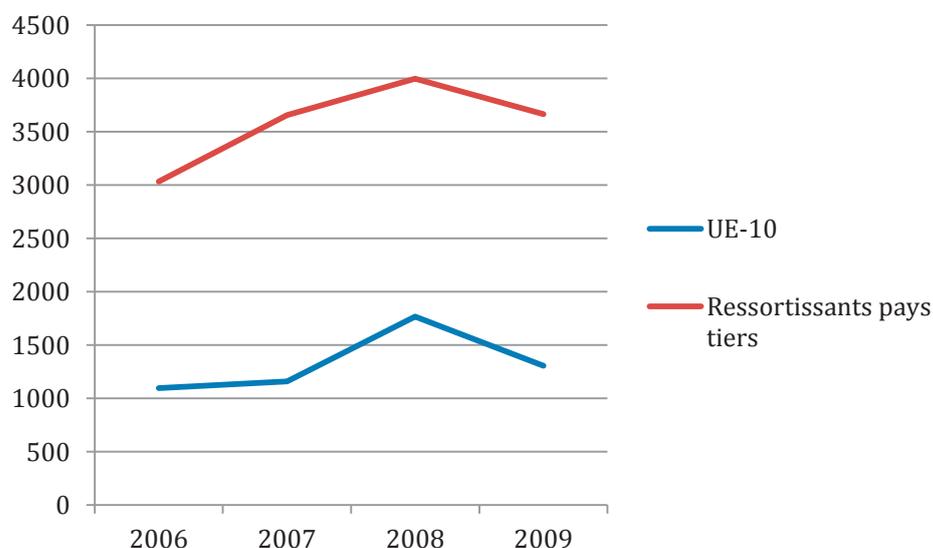
Graphique 16 : Evolution des entrées des ressortissants des pays tiers par année et par qualification 2006 – 2010



Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Les entrées des ressortissants de pays tiers sont trois fois plus nombreuses que les nouveaux arrivants des pays UE-10 (graphique 17).

Graphique 17 : Evolution des entrées des UE-10 et des ressortissants des pays tiers



Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Le nombre des ressortissants des pays tiers qualifiés ou très qualifiés qui entrent sur le marché de l'emploi luxembourgeois a été multiplié par 2,6 entre 2006 et 2009. En 2006, ils ont représenté 3,6% en 2006 du total des entrées et en 2009, 4,5%³⁹⁷. Le nombre des nouveaux entrants des pays tiers peu qualifiés a augmenté de 45,8% durant la même période.

Les ressortissants des pays tiers qui occupent les emplois qualifiés ou hautement qualifiés sont surtout Américains, Suisses et Russes. Depuis 2006, on constate également de plus en plus, que ces emplois sont occupés par des Serbes, des Brésiliens, des ressortissants de l'Ex-Yougoslavie et des Chinois. D'un autre côté, les Capverdiens, les Brésiliens, les Bosniaques et les Serbes constituent toujours, parmi les ressortissants de pays tiers, les principaux pourvoyeurs de main-d'œuvre peu ou pas qualifiée durant toute la période (tableau 4).

³⁹⁷ On a utilisé les chiffres absolus en raison de l'ampleur des codes CITP inconnus.

Tableau 4 : La répartition des flux d'entrée des principales nationalités de pays tiers selon la qualification (chiffres absolus) 2006 - 2009

Pays	2006			2007			2008			2009		
	H.Q.	Q.	P.Q.	H.Q.	Q.	P.Q.	H.Q.	Q.	P.Q.	H.Q.	Q.	P.Q.
Bosnie	4	47	46	11	76	47	6	75	47	3	46	62
Brésil	7	44	58	12	34	71	22	81	90	12	27	76
Suisse	23	29	9	14	38	6	16	33	7	6	14	8
Cap Vert	5	67	99	1	62	127	6	62	115	2	44	149
Maroc	8	47	30	13	45	48	22	53	42	1	39	48
Russie	21	21	8	19	26	15	19	48	18	2	22	18
Serbie	15	115	71	11	123	93	13	138	101	3	79	146
Chine	10	38	6	24	65	8	24	73	13	6	33	12
USA	65	32	13	53	48	27	56	61	28	5	18	11
Ex-Yougoslavie	14	102	82	9	126	96	17	162	114	2	76	96

Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Le tableau ci-dessous montre la baisse considérable entre 2008 et 2009 des flux d'entrée des salariés hautement qualifiés et des qualifiés et ceci pour toutes les principales nationalités de pays tiers. On voit les flux d'entrée de travailleurs hautement qualifiés chuter considérablement. Par exemple, les nouveaux entrants américains hautement qualifiés sont passés de 65 en 2006 à seulement 5 en 2009. La même situation se vérifie avec les Suisses qui sont passés de 23 en 2006 à seulement 6 en 2009 et avec les Russes, passant de 21 en 2006 à 2 en 2009. De même, les entrants serbes hautement qualifiés sont passés de 15 en 2006 à 3 en 2009. En revanche, les flux d'entrée des peu ou pas qualifiés se maintiennent à un niveau plus ou moins stable, voire progressent pour certaines nationalités.

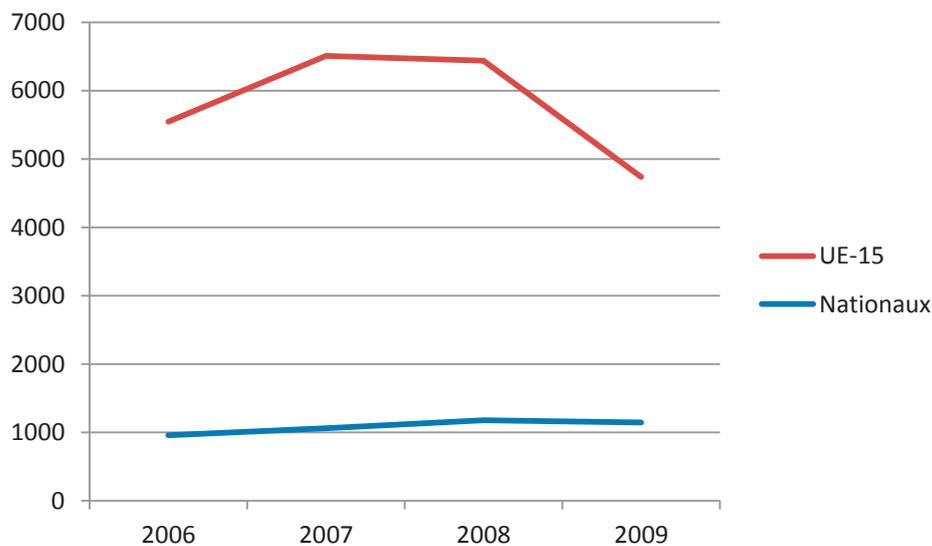
Un phénomène corollaire à la baisse continue de la part des nouveaux entrants UE-15 est l'augmentation, entre 2006 et 2008, de la proportion des Luxembourgeois (surtout qualifiés) qui entrent sur le marché du travail, pour baisser de nouveau en 2009. Ce qui ne signifie pas que leur effectif croît de manière substantielle sur la période 2006 -2008 (tableau 5).

Tableau 5 : La répartition des flux d'entrée par nationalité selon la qualification (chiffres absolus) 2006 – 2009

	2006			2007			2008			2009		
	H.Q.	Q.	P.Q.	H.Q.	Q.	P.Q.	H.Q.	Q.	P.Q.	H.Q.	Q.	P.Q.
Nationaux	957	2507	1181	1062	2790	1562	1180	3077	1739	1146	2641	1759
UE-15	4587	18080	8368	5447	20285	10360	5255	19459	11370	3591	14087	10014
UE-10	111	425	153	151	507	237	200	793	311	136	545	224
UE-2	25	81	23	64	160	42	87	173	76	33	127	63
RPT	390	1186	747	440	1432	1003	502	1579	1094	449	1338	1089

Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Graphique 18 : Evolution des entrées des nationaux et des UE-15 hautement qualifiés (2006-2009).



Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

Les sortants

Parallèlement à l'accroissement des flux d'entrées, les flux de sorties ont aussi augmenté entre 2004 et 2009 avec une accélération entre 2008 et 2009. Depuis 2006, il y a plus d'entrées que de sorties mais cette tendance s'est inversée en 2009. Cette situation est essentiellement observée parmi les UE-15 et constitue une conséquence de la crise financière et économique. Le principal type de salariés concerné est les frontaliers dont le nombre a considérablement chuté depuis 2008. A côté d'une réduction des entrées, on peut observer une hausse des contrats non-renouvelés ou rompus. Cette hausse des flux de sortie a aussi touché les ressortissants des pays tiers surtout pour les emplois les moins qualifiés.

En 2006, le groupe UE-15 a perdu 900 salariés hautement qualifiés, 8.038 salariés qualifiés, 6.162 salariés peu qualifiés et 19.928 personnes dont on ne connaît pas le niveau de qualification.

En 2008, les chiffres sont les suivants : 1.063 salariés hautement qualifiés, 10.300 salariés qualifiés, 10.279 salariés peu qualifiés et 18.722 salariés avec qualification inconnue.

Entre 2008 et 2009, l'ensemble des sorties de ressortissants originaires de l'UE-15 hautement qualifiés, qualifiés ou peu qualifiés a augmenté respectivement de 46,1%, 44,7% et 50,6%.

4.2. Analyse des tendances

4.2.1 La pénurie de main d'œuvre au Luxembourg

Une pénurie de main-d'œuvre structurelle et qualitative

Depuis 1985, la main-d'œuvre du marché de l'emploi intérieur a plus que doublé. Deux tiers des emplois créés depuis 1985 sont occupés par des frontaliers,³⁹⁸ ce qui renvoie à une importante pénurie de main-d'œuvre quantitative et structurelle au niveau national.

Entre 1990 et 2010 le nombre de frontaliers a augmenté de 350,1%, et celui des salariés étrangers non-UE de 166,2%. Les actifs salariés de pays tiers ne représentant toutefois que 2,2% de la main-d'œuvre du marché de l'emploi interne. Ils sont suivis par les salariés résidents étrangers UE dont le nombre a augmenté 98,9%. Les nationaux forment la queue du peloton avec une croissance sur la période de 10,7%.

Tableau 6 : Composition de la main-d'œuvre interne 1990 – 2000 – 2010

Specification	1990	2000	2010
Nationaux	90.400	90.600	100.104
Résidents étrangers - UE	40.900	60.000	81.330
Résidents étrangers - non - UE	3.600	6.900	9.582
Frontaliers	33.000	84.400	148.541
TOTAL	167.900	241.900	339.557

Source : IGSS, 2011 © EMN NCP LU

En d'autres termes, « nos ressources 'nationales' ont, au cours des 5 dernières années, à peine suffi à occuper un poste créé sur dix. »³⁹⁹ Or cette pénurie quantitative n'est pas vraiment abordée, puisqu'elle est comblée, depuis toujours, par les frontaliers et autres ressortissants de l'UE-15; même si certaines personnes se posent la question de savoir si cela va toujours être le cas (voir 2.5.3).

Au-delà d'une pénurie quantitative, dans le sens où les résidents du Luxembourg ne peuvent plus, depuis longtemps, répondre à eux seuls à la demande du marché de l'emploi, il existe une pénurie des talents, comme on l'a déjà vu. Un des grands problèmes à Luxembourg a été toujours la décision des gens d'entrer très jeune sur le marché du travail. La grande majorité

³⁹⁸ Rapport annuel de l'ADEM 2009, page 8.

³⁹⁹ Thelen, Carlo « L'économie luxembourgeoise et les étrangers, aujourd'hui et demain », dans ASTI 30+, Luxembourg 2010, page 228.

n'a pas les qualifications professionnelles pour faire face aux changements d'un marché du travail tellement volatile et spécialisé comme celui du Grand-Duché.

Aujourd'hui, il y a à peu près un tiers des chômeurs de longue durée qui sont nationaux (30,1% voir 1.2)

Un représentant des employeurs signale, qu'en vingt ans, le chômage a augmenté, alors que, parallèlement, le nombre d'actifs salariés a doublé.⁴⁰⁰ En d'autres termes, la hausse du chômage ne résulte pas d'un manque d'offres d'emplois, mais d'un manque de qualifications adéquates pour répondre à l'offre. La Chambre de Commerce déclare : « La main-d'œuvre d'un État est sa première richesse économique. La matière grise demeure la quasi seule matière première dont dispose le Grand-Duché, mais en quantité insuffisante. »⁴⁰¹

Les interlocuteurs n'ont jamais vraiment réagi par rapport à la question sur la pénurie de main-d'œuvre sauf par rapport aux travailleurs hautement qualifiés dont le Luxembourg aura de plus en plus besoin. Ainsi, un représentant du ministère affirme: « Je ne pense pas qu'il y ait une vraie pénurie mais il y a des besoins pour une certaine qualification très précise et très pointue, pour laquelle il y a toujours un besoin afin de pouvoir recourir, le cas échéant, à des personnes de pays tiers. »⁴⁰² En juin 2009, la Chambre de Commerce a confirmé et renforcé cette idée dans son bulletin économique : « Le Luxembourg est en quête permanente de main-d'œuvre qualifiée, voire de cadres hyperspécialisés d'envergure internationale, ceci en vue d'accélérer le mouvement de la recherche et de l'innovation, condition d'accroissement de la productivité et de la compétitive des entreprises locales et, partant, de la croissance économique nationale. »⁴⁰³ De manière générale, l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) a déjà noté en 2005 que l'industrie, les services financiers et autres services en général nécessitent, en dehors de la main-d'œuvre qualifiée recrutée dans la Grande Région, un personnel hautement spécialisé en provenance du monde entier.⁴⁰⁴

Au-delà de cette pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée d'envergure internationale, il semble exister une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans presque tous les secteurs, comme on va le voir ci-après. L'UEL a noté par exemple en 2005 un « déficit structurel persistant en termes de personnes ayant les qualifications requises » dans les secteurs de l'artisanat, du

⁴⁰⁰ Point de vue des employeurs, interview 9, page 13, lignes 13-26 Le taux de chômage à avril 2011 est de 5,9% Voir communiqué de presse 2011/05/DG1/DPE du 26 mai 2011.

<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2011/05/20110526/20110526.pdf>

⁴⁰¹ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 37.

⁴⁰² Point de vue ministériel, interview 4, page 2, lignes 5-7.

⁴⁰³ Bulletin économique de la Chambre de Commerce n°7, juin 2009, « Actualités et tendances », page 37.

⁴⁰⁴ Union des Entreprises Luxembourgeoises, « La politique d'immigration », 23 septembre 2005, page 1, <http://www.uel.lu/fr/upload/doc345/09-Immigration.pdf>

transport routier et de l'HORECA.⁴⁰⁵

A part cette déclaration, on ne semble pas parler de pénurie de main-d'œuvre en termes cycliques et structurels. Devant l'importance des travailleurs non-luxembourgeois dans le secteur privé on peut conclure que ces derniers servent à combler autant les besoins de main-d'œuvre structurelle que cyclique. Cela peut expliquer en partie pourquoi le Gouvernement n'a pas d'approche différenciée entre la pénurie à court et à long terme.

Les secteurs d'activités touchés par la pénurie de main-d'œuvre

Alors que les Luxembourgeois travaillent essentiellement dans le secteur public, dans tous les autres secteurs, les travailleurs migrants sont très fortement surreprésentés. Pour l'UEL, le manque de personnel qualifié, soit de personnel hautement spécialisé, touche tous les secteurs et branches économiques.⁴⁰⁶

La pénurie de main-d'œuvre dans le secteur financier semble avoir été exacerbée par la crise financière. En effet, le rapport du cabinet *Euro London Appointments* note dans son rapport sur « les tendances du recrutement en Europe » en hiver 2010 :

« La main-d'œuvre luxembourgeoise dépend en grande partie des travailleurs étrangers et frontaliers, et avec le retour dans leurs pays d'origine d'un nombre important de travailleurs temporaires pendant la crise financière, les éléments de talent font cruellement défaut au sein du secteur des services financiers.

Les nouvelles directives et législations de l'Union Européenne concernant les niveaux de liquidité ont généré une augmentation de la demande pour des professionnels du reporting réglementaire, de la conformité et du risque, jouissant de compétences linguistiques en français, allemand et anglais. De plus, les entreprises consolident également leurs services juridiques.

Avec la promulgation de la Directive européenne AIFM sur les gestionnaires de fonds alternatifs à l'horizon, de plus en plus de fonds sont constitués dans des juridictions comme le Luxembourg, ce qui devrait se traduire par une hausse de la demande en spécialistes de la comptabilité de fonds.

⁴⁰⁵ Union des Entreprises Luxembourgeoise, « La politique d'immigration », 23 septembre 2005, page 1, <http://www.uel.lu/fr/upload/doc345/09-Immigration.pdf>

⁴⁰⁶ Union des Entreprises Luxembourgeoises, « La politique d'immigration », 23 septembre 2005, page 1, <http://www.uel.lu/fr/upload/doc345/09-Immigration.pdf>

Or, malgré les difficultés à trouver la bonne combinaison de savoir-faire technique, d'expérience et de compétence linguistique, on observons toujours des processus de prise de décisions prolongés, ce qui empêche les entreprises de recruter efficacement.»⁴⁰⁷

Selon des représentants des employeurs il existe aussi une pénurie de main d'œuvre-qualifiée dans le secteur de l'artisanat,⁴⁰⁸ du transport routier, de l'Horesca, mais aussi dans l'agriculture et la viticulture (bien que ces derniers fassent plutôt appel au travail saisonnier).⁴⁰⁹ Dans son rapport annuel de 2009, l'ADEM confirme que le secteur de l'Horesca connaît une pénurie de personnel qualifié depuis plusieurs années.⁴¹⁰ Plus particulièrement, l'ADEM note que le taux des demandeurs d'emploi dans le secteur de l'artisanat est particulièrement élevé, et ce, malgré la pénurie de main-d'œuvre dans ce secteur et mesures mises en place par l'ADEM. L'ADEM attribue ce phénomène au manque de qualification des demandeurs.⁴¹¹ En effet, un des interlocuteurs a pointé le fait que les entreprises de l'artisanat engageraient ou remplaceraient volontiers leur personnel par des salariés plus qualifiés dans leur métier. Alors que pour certains métiers la formation se fait sur le tas, certains employeurs se ressourcez intégralement avec des salariés formés à l'étranger.⁴¹² Cet interlocuteur a fourni l'explication suivante : « Il y a un manque d'intérêt de la part des jeunes pour s'investir dans cette formation. Et les travailleurs frontaliers viennent au Luxembourg parce qu'ils gagnent mieux au Luxembourg. C'est-à-dire, grâce au système de fiscalité, même à rémunération égale, ils touchent au net plus que de l'autre côté de la frontière. »⁴¹³

4.2.2 Prévisions sur l'évolution du marché du travail

Beaucoup de personnes interrogées ont déploré ne pas savoir comment le marché du travail va évoluer : « Nous n'avons pas d'études générales sur les besoins des entreprises à l'horizon de 5, 10 ou 15 ans. »⁴¹⁴

⁴⁰⁷ Euro London Appointments, « Tendances du recrutement en Europe, hiver 2010 », page 10, http://www.eurolondon.com/document_uploaded/hiring%20trends%20french.pdf

⁴⁰⁸ Point de vue des employeurs, interview 5, page 6, ligne 39 et Christiane Reichert, « Les structures sociales dans les PME luxembourgeoises sont-elles un frein ou un moteur de l'employabilité ? », page 4, <http://www.lux-ias.lu/PDF/Reichert.pdf>

⁴⁰⁹ Point de vue des employeurs, interviews 7, page 3, lignes 21-37.

⁴¹⁰ Rapport annuel de l'ADEM, 2009, page 96.

⁴¹¹ Rapport annuel de l'ADEM, 2009, page 82.

⁴¹² Point de vue des employeurs, interview 5, page 4, lignes 2-12.

⁴¹³ Point de vue des employeurs, interview 5, page 4, lignes 22-25.

⁴¹⁴ Point de vue ministériel, interview 4, page 2, lignes 37-38.

Les représentants des employeurs ont généralement mentionné qu'ils s'attendent à ce que la création d'emplois soit moins élevée à l'avenir qu'elle ne l'a été par le passé en raison d'un taux de croissance qui sera plus faible et avoisinera probablement les 2-3%.⁴¹⁵

Le STATEC a développé des prévisions socio-économiques intéressantes pour 2010-2060. Ainsi, dans le scénario « baseline », privilégié par le STATEC et largement inspiré par les experts d'EUROSTAT qui estiment qu'il y aura convergence entre les pays européens dans le domaine des migrations,⁴¹⁶ le STATEC prédit une augmentation de la population totale de 54,3% d'ici 2060, pour arriver à un total de 774 782 résidents.⁴¹⁷

En ce qui concerne le marché du travail, le STATEC prédit un déséquilibre entre la demande et l'offre de travail des résidents au Luxembourg. Cette pénurie de main-d'œuvre dépendra bien sûr de la croissance économique du pays et de la productivité de travail des personnes occupées. Toujours dans le scénario « baseline », le STATEC anticipe un retour à la croissance à long terme qui sera légèrement supérieure à 2%. Quant à la croissance annuelle de la productivité, elle devrait d'établir à 1,7%.⁴¹⁸

Tout comme les projections démographiques, l'offre de travail des résidents, et donc le partage résidents/frontaliers dans l'offre de travail, dépendent largement du solde migratoire. « Plus l'immigration nette sera importante, moins le recours aux frontaliers le sera. » En croisant les scénarios « baseline » de la demande de travail à celui des soldes migratoires, le STATEC ne prédit pas une grande évolution du nombre de frontaliers par rapport à la situation d'aujourd'hui.⁴¹⁹

Dans ses conclusions, le STATEC formule la question suivante, particulièrement intéressante dans le cadre de la gestion de la pénurie de main-d'œuvre au Luxembourg: « Misera-t-on plus sur des immigrés venant s'installer dans le pays, ou favorisera-t-on, au contraire, les frontaliers résidant dans les pays limitrophes? Et est-ce que la société et la politique peuvent réellement choisir où est-ce que l'évolution future sera dictée par les forces du marché? »⁴²⁰

⁴¹⁵ Point de vue des employeurs, interview 3, page 14, lignes 6-8.

⁴¹⁶ Bulletin du STATEC n°5-10, « Projections socio-économiques 2010-2060 », page 283.

⁴¹⁷ Bulletin du STATEC n°5-10, « Projections socio-économiques 2010-2060 », page 268.

⁴¹⁸ Bulletin du STATEC n°5-10, « Projections socio-économiques 2010-2060 », page 284. Le projet de budget 2011, est basé sur les hypothèses suivantes : croissance économique du Luxembourg de 3-3,5% en 2010 et de 3% en 2011 (prévisions du Statec), inflation de 1,9% et taux de chômage stabilisé à 6%. Voir http://www.mf.public.lu/finances_publicques/budget/index.html

⁴¹⁹ Bulletin du STATEC n°5-10, « Projections socio-économiques 2010-2060 », page 284.

⁴²⁰ Bulletin du STATEC n°5-10, « Projections socio-économiques 2010-2060 », page 284.

4.2.3. Le retour des migrants économiques

La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est en cours de transposition.

Il n'existe toutefois pas de politique de retour « spécifique » pour les migrants économiques au Luxembourg, tel que c'est le cas en Allemagne avec le « *Returning Experts Programme* » ou le programme de retour assisté de la République Tchèque pour les ressortissants de pays tiers qui ont perdu leur emploi.

Un représentant ministériel a expliqué lors d'un entretien que le Luxembourg aurait théoriquement la possibilité de contrôler le retour des migrants après expiration de leur autorisation de travail, mais ne le fait pas.⁴²¹ Il est statistiquement impossible au Luxembourg de vérifier si un travailleur migrant est effectivement retourné ou non dans son pays d'origine à la fin de son contrat.

Le retour des migrants économiques est abordé de manière indirecte par l'article 59 de la loi sur la du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration et le programme d'assistance au retour et à la réintégration de l'OIM.

Tout d'abord, l'article 59 de la loi sur la du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration,⁴²² prévoit un régime spécifique pour les ressortissants de pays tiers ayant accompli leurs études au Luxembourg. Plus dans l'optique d'éviter la fuite des cerveaux, cet article dispose qu'une autorisation de séjour pour travailleur salarié limitée à deux ans maximum peut être attribuée à l'étudiant qui a réussi ses études en vue de lui permettre d'acquérir une première expérience professionnelle par rapport à sa qualification acquise. Cette autorisation de séjour n'est toutefois pas renouvelable, incitant ainsi les personnes concernées à retourner dans leur pays d'origine.

De plus, les conventions successives qui ont été signées entre le Luxembourg et l'OIM en 2009 et en 2010 prévoient la possibilité pour les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière au Luxembourg (et non plus seulement aux demandeurs de protection internationale), donc aussi aux migrants travaillant illégalement au Luxembourg, d'obtenir une assistance au retour et à la réintégration dans leur pays d'origine.⁴²³

⁴²¹ Point de vue ministériel, interview 6, page 11, lignes 3-11.

⁴²² Point de vue ministériel, interview 6, page 14, lignes 3-9.

⁴²³ Réseau européen des migrations, Point de contact national du Luxembourg, « Rapport politique sur les migrations et l'asile 2009 », page 54 et « Rapport politique sur les migrations et l'asile 2010 ».

4.2.4. Le travail illégal

Au Luxembourg, la Cellule inter administrative de lutte contre le travail illégal (CIALTI) a été mise en place en 2000. Cette cellule informelle qui a pour objectif de coordonner des inspections inopinées appelées « *spot checks* » dans différents secteurs économiques. En accord avec l'article 137 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration,⁴²⁴ l'Inspection du Travail et des Mines (ITM), dont la mission est de veiller au bien-être des travailleurs, est responsable de la coordination de cette cellule et est l'acteur principalement en charge de la lutte contre le travail illégal au Luxembourg. Pour ce faire, l'ITM coopère avec l'Administration des douanes et accises et la Police Grand-ducale.⁴²⁵ Il y eut une réforme importante de l'ITM en décembre 2007 qui a eu de grandes répercussions sur la lutte contre le travail illégal en multipliant notamment les « *spot checks* » le weekend, les jours fériés et en soirée.⁴²⁶

Il n'est pourtant pas possible d'affirmer avec certitude quels sont les groupes de personnes et les secteurs économiques qui sont les plus touchés par le travail illégal. À titre indicatif, la deuxième régulation collective qui a eu lieu au Luxembourg en 2001 et, qui s'est notamment faite via le travail, peut-on renseigner sur les secteurs économiques qui ont été les plus touchés par le travail illégal à l'époque. Cette régularisation par le travail a été menée en coopération avec la Fédération des Artisans, la Chambre de l'Agriculture et le secteur HORECA, car à l'époque ces derniers avaient été identifiés comme les secteurs les plus touchés par la pénurie de main d'œuvre.⁴²⁷ Par conséquent, des permis de travail furent délivrés dans différents secteurs économiques, et principalement dans celui de l'Horeca (458 permis de travail furent délivrés), de la construction (405 permis de travail), suivi par les services aux entreprises (252 permis de travail), le commerce de détail (102 permis) et les services domestiques (86 permis de travail). La grande majorité des personnes auxquelles

⁴²⁴ L'article 137 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration précise : « L'Inspection du Travail et des Mines est chargée de surveiller l'observation des dispositions concernant l'autorisation de séjour en vue d'une activité salariée ou l'autorisation de travail des étrangers et effectue des contrôles conformément aux instructions du ministre. »

⁴²⁵ Eurofound, « Interadministrative unit for combating illegal work, Luxembourg », <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/lu002.htm> (dernière mise à jour le 29.10.2009, dernière consultation le 17.03.2011)

⁴²⁶ Inspection du Travail et des Mines, « Nouvelles bases légales: Réforme de l'Inspection du travail et des mines », http://www.itm.lu/actualites/loi_itm/ (dernière consultation le 17.03.2011)

⁴²⁷ Informations et actualités du gouvernement luxembourgeois, « Marie-Josée Jacobs, François Biltgen et Luc Frieden informent sur la régularisation des sans-papiers », http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2001/05/09_biltgen/index.html (dernière mise à jour le 11.01.2006, dernière consultation le 17.03.2011)

furent délivrés des permis de travail venaient de l'ex-Yougoslavie.⁴²⁸

En 2007, dans le cadre d'une étude menée par Franz Clément et Roland Mass (CEPS/INSTEAD), l'ITM fit part de nouvelles formes de travail illégal : les entreprises ont de plus en plus recours à un prêt temporaire de main-d'œuvre illégale et à des « sous-traitances occultes ». C'est le secteur tertiaire qui semble avoir le plus recours aux « sous-traitances occultes », notamment dans les domaines de l'informatique, du consulting et des services financiers. De plus, l'ITM a observé un nouveau phénomène : le mélange de différents corps de métiers, soit le fait que la main-d'œuvre réalise des travaux qui ne correspondent pas à son métier de base. Enfin, l'ITM est de plus en plus confrontée à des entreprises qui viennent de pays éloignés du Luxembourg et occupent une main-d'œuvre venant de pays tiers.⁴²⁹

4.2.5 L'impact de la mobilité intra-européenne sur le marché du travail

L'impact de la mobilité intra-UE est très important au Luxembourg, puisque 68,7% des travailleurs salariés du Luxembourg proviennent de l'UE-15 en 2009 et que leur nombre a considérablement augmenté ces dernières années, passant de 167 511 en 2004 à 226 774 en 2009.

En outre, le phénomène des travailleurs frontaliers a aussi un grand impact sur le marché du travail luxembourgeois. Ainsi, en 2009, 47,2% des salariés au Luxembourg vivaient dans un pays frontalier. Le nombre de frontaliers a sextuplé au cours des vingt dernières années,⁴³⁰ comme on peut le voir dans le tableau 1 ci-dessous. Leur nombre a dépassé pour la première fois celui des étrangers résidents au Luxembourg en 1995 et celui des travailleurs de nationalité luxembourgeoise en 2001.⁴³¹

Les données statistiques sur la répartition des salariés selon le lieu de résidence et le niveau de qualification (données de l'IGSS), permettent de constater que la part des frontaliers continue d'augmenter entre 2004 et 2009, pour passer de 42% à 47% du marché de l'emploi intérieur. Une analyse par niveau de qualification reste difficile en raison du nombre important de code

⁴²⁸ Informations et actualités du gouvernement luxembourgeois, « La régularisation des sans-papiers (2001) », <http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/sanspapiers/index.html> (dernière mise à jour le 14.08.2008, dernière consultation le 17.03.2011)

⁴²⁹ Franz Clément et Roland Mass, CEPS/INSTEAD, « Le travail non déclaré au Luxembourg », dans Gouvernance et Emploi n°1, novembre 2007, page 8.

⁴³⁰ Observatoire interrégional du marché du travail (OIE), « Sixième rapport de l'OIE pour le onzième Sommet des Exécutifs de la Grande Région », avril 2009, page 70.

⁴³¹ Belkacem, Rachid, et al. « Les travailleurs frontaliers lorrains », Tiré de : travail et Emploi. N° 106, 2006, pages 65-77, page 69.

CITP manquants. En se basant sur l'année 2009 pour laquelle environ deux tiers des salariés avaient été enregistrés auprès de l'IGSS avec un code CITP, on peut voir que les frontaliers ont représenté environ la moitié des salariés hautement qualifiés, qualifiés et peu qualifiés, à cela près qu'ils sont légèrement sous-représentés parmi les hautement qualifiés (47%).

L'adhésion des nouveaux États membres à l'UE n'a pas vraiment eu d'impact sur la mobilité intra-UE. Les UE-10 représentaient 0,75% du marché de l'emploi intérieur en 2004 et 1,17% en 2009 et les ressortissants UE-2 respectivement 0,13% et 0,26%.

La hausse de la part des salariés UE-15 sur le marché de l'emploi intérieur n'a pas non plus eu d'impact sur la part des ressortissants de pays tiers qui représentaient 3,4% du marché de l'emploi intérieur en 2004 et 4,1% en 2009.

Les frontaliers sont très présents dans tous les secteurs avec des taux de 55% dans les industries manufacturières, 55% dans les transports et communication et 52% dans le secteur immobilier-services aux entreprises. Quant aux résidents luxembourgeois, ils sont surtout présents dans le secteur de la santé et de l'action sociale avec un taux de 46%. Enfin, les résidents étrangers forment 55% des actifs salariés de l'Horeca et 43% des salariés de la construction.⁴³²

4.2.6 L'impact de la crise sur le marché du travail luxembourgeois

La crise financière ne semble pas avoir engendré de changements dans la politique d'immigration du Luxembourg, même si celle-ci a manifestement eu un impact sur le marché de l'emploi. Comme on l'a vu ci avant, le nombre de salariés entrants a augmenté continuellement entre 2004 et 2008, pour tomber brusquement en 2009. En ce qui concerne les salariés sortants du marché du travail luxembourgeois, leur nombre a augmenté en 2009 et dépassé celui des entrants, contrairement aux années antérieures.

Avant la crise, le Luxembourg profitait d'une croissance de l'emploi de près de 5% par an. Aujourd'hui, celle-ci oscille entre 1 et 1,5%. Des incertitudes existent dans certains secteurs qui sont en redéploiement ou reconstruction en raison des changements qui ont été opérés dans l'environnement juridique et fiscal.⁴³³ Cela est le cas du secteur financier, un secteur très

⁴³² Zanardelli, Mireille et Jacques Brosius, CEPS/INSTEAD, Population & emploi n°41, juillet 2009, « Les recrutements au Luxembourg », page 6.

⁴³³ Point de vue ministériel, interview 12, page 6, ligne 2-6. Aussi, Jacques Brosius fait un lien entre peu de mobilité et peu de licenciements au niveau du marché national, pendant la crise. Cependant, les intérimaires étaient les premières victimes.

important au Luxembourg.

D'après la note de conjoncture du STATEC, la majorité des branches enregistrent un ralentissement, hormis dans les services non-marchand. Le ralentissement de l'emploi dans les services aux entreprises est dû à une baisse spectaculaire de l'emploi intérimaire.⁴³⁴ Les frontaliers semblent donc être ceux qui ont été les plus touchés par la crise économique, puisqu'ils représentent près de 77% du nombre total d'intérimaires en 2009⁴³⁵ et constituent également une proportion importante des salariés du secteur de l'industrie et des finances qui sont des secteurs fortement touchés par la crise.⁴³⁶

Le taux de chômage se maintient à 5,9% en avril 2011, alors qu'il ne comprend pas la main-d'œuvre non-résidente.⁴³⁷ Les aléas économiques rendent les prédictions de pénurie de main-d'œuvre encore plus difficiles.

5. LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS POUR LA MIGRATION ÉCONOMIQUE

5.1. Accords de coopération avec les pays tiers

Le Luxembourg fait partie des pays européens qui investissent le plus grand pourcentage de leur Produit Intérieur Brut dans la coopération.⁴³⁸ Pourtant, à l'heure actuelle, aucune coopération n'est mise en place avec un pays tiers qui aborde spécifiquement l'enjeu de la migration économique. Aucun accord de main-d'œuvre n'existe à l'heure actuelle. Selon un représentant des employeurs il serait en effet très difficile, pour un petit pays comme le Luxembourg, de mettre en place des quotas de travailleurs immigrés. Au lieu de cela, le Gouvernement essaie de réagir rapidement aux demandes de travailleurs des entreprises.⁴³⁹ Cependant, le même interlocuteur mentionne que le Gouvernement a l'intention de développer une politique d'immigration par rapport à l'Inde, concernant l'immigration de personnes hautement qualifiées.⁴⁴⁰

⁴³⁴ STATEC, Note de conjoncture n°2-2009, « La situation économique au Luxembourg : Évolution récente et perspectives », page 56.

⁴³⁵ Bulletin Bancaire du Luxembourg 2010, 2, page 45.

⁴³⁶ STATEC, Note de conjoncture n°2-2009, « La situation économique au Luxembourg : Évolution récente et perspectives », page 58.

⁴³⁷ Zanardelli, Mireille et Jacques Brosius - CEPS/INSTEAD, Population & emploi n°41, juillet 2009, « Les recrutements au Luxembourg », page 8.

⁴³⁸ Point de vue des syndicats, interview 1, page 13, lignes 4-6.

⁴³⁹ Point de vue ministériel, interview 12, page 2, lignes 1-7.

⁴⁴⁰ Point de vue ministériel, interview 12, page 1, lignes 35-37.

Les seuls accords qui existent avec des pays tiers dans le domaine de la migration sont celui du « Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert » et le programme « Migrer les yeux ouverts » (MYO), qui rend attentif des inconvénients de l'immigration au Luxembourg. Le Cap-Vert a été choisi alors qu'il est un pays cible de la politique de coopération au développement dû au fait qu'il y a une importante communauté capverdienne qui vit au Luxembourg. Il n'existe pas de critères qui permettraient d'identifier d'autres pays pour mettre en place des accords similaires. En effet, étant donné le manque d'informations sur la pénurie de main-d'œuvre au Luxembourg, il est difficile d'identifier des pays cibles ou des secteurs cibles.

Le Partenariat pour la mobilité a été signé par l'Espagne, la France, le Luxembourg et le Portugal le 5 juin 2008.⁴⁴¹ Le Luxembourg s'y est engagé à étudier la possibilité de mettre en place des mécanismes pour une migration circulaire avec le Cap-Vert.⁴⁴² À l'heure actuelle, les négociations n'ayant pas encore pu être lancées, on ne peut pas encore se prononcer sur le contenu exact d'un tel accord.⁴⁴³

Dans le cadre de ce partenariat, le Luxembourg s'est aussi engagé à renforcer le programme « Migrer les yeux ouverts » qui a été initialisé au Cap-Vert par la coopération luxembourgeoise et qui « vise entre autres la familiarisation des futurs migrants capverdiens au titre de regroupement familial aux réalités sociales, linguistiques et autres de la vie au Luxembourg. »⁴⁴⁴ Ce programme vient toutefois à échéance fin 2010 et le bureau MYO doit donc être fermé. Selon le Ministère des Affaires étrangères, un projet similaire devrait être lancé et un nouveau bureau commun devrait être ouvert.⁴⁴⁵

⁴⁴¹ Informations et actualités du Gouvernement luxembourgeois, Communiqué du 5 juin 2008 « Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert », http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2008/06-juin/05-UE-Cap-vert/index.html (dernière mise à jour de la page le 05.05.2008, dernière consultation le 15.01.2011)

⁴⁴² Rapport politique 2009, page 35.

⁴⁴³ Réponse de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi, et de l'Immigration à la question parlementaire N°955 sur le partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert posée par l'honorable Député Monsieur Eugène Berger, 13 octobre 2010, http://www.dp.lu/docs/political_actions/qp_doc_20101013_0955_r.pdf

⁴⁴⁴ Réponse de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi, et de l'Immigration à la question parlementaire N°955 sur le partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert posée par l'honorable Député Monsieur Eugène Berger, 13 octobre 2010, http://www.dp.lu/docs/political_actions/qp_doc_20101013_0955_r.pdf

⁴⁴⁵ Communiqué par le ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert (05.06.2008) http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2008/06-juin/05-UE-Cap-vert/index.html

5.2. Fuite des cerveaux et gaspillage de compétences

La fuite des cerveaux

Le sujet de la fuite des cerveaux n'est pas beaucoup débattu au Luxembourg⁴⁴⁶. L'explication des représentants des employeurs, du Gouvernement et du syndicat consiste à dire que le pourcentage de ressortissants de pays tiers est relativement faible au Luxembourg et qu'en raison de sa très petite taille, le Luxembourg ne peut jouer qu'un rôle minime dans la lutte contre la fuite des cerveaux. La fuite des cerveaux n'est pas débattue au Luxembourg parce qu'il n'existe pas de politique délibérée qui viserait à recruter à l'avenir des ressortissants de pays tiers.⁴⁴⁷ D'ailleurs, la plupart des personnes interviewées ont associé la fuite des cerveaux aux Luxembourgeois qui partent pour l'étranger. Ceci démontre bien que ce débat n'est ni connu, ni mené au Luxembourg.

Le sujet est seulement abordé à travers l'article 59 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration,⁴⁴⁸ qui prévoit un régime spécifique pour les ressortissants de pays tiers ayant accompli leurs études au Luxembourg. En effet, tel qu'expliqué dans le commentaire des articles du projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration : « S'il est concevable qu'au terme de leurs études supérieures, les ressortissants de pays tiers puissent être employés afin de se perfectionner professionnellement ou éventuellement de combler le déficit de main-d'œuvre dont pourrait souffrir le pays d'accueil, cette faculté doit être limitée dans le temps pour éviter à contribuer à la fuite des compétences dans le pays d'origine. »⁴⁴⁹ L'article dispose qu'une autorisation de séjour pour travailleur salarié valable pour une durée maximale de deux ans non renouvelable au ressortissant de pays tiers qui a fini ses études au Luxembourg, (1) s'il a achevé avec succès au Grand-Duché de Luxembourg un cycle de formation ayant conduit à un diplôme final d'enseignement supérieur ; (2) s'il souhaite, dans la perspective de son retour dans son pays d'origine, compléter sa formation académique par une première expérience professionnelle servant les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg et de son

⁴⁴⁶ Point de vue gouvernemental, interview 11, page 6, lignes 30.

⁴⁴⁷ Point de vue des employeurs, interview 3, page 12, lignes 20-23.

⁴⁴⁸ Point de vue ministériel, interview 6, page 14, lignes 3-9.

⁴⁴⁹ Mémorial A n°5802, « Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration », 20.11.2007,

pays d'origine ; (3) l'activité salariée qu'il entend exercer est en relation directe avec sa formation académique ; (4) qu'il est en possession d'un contrat de travail.⁴⁵⁰

Le gaspillage de compétences

Le gaspillage de compétences, quant à lui, semble être encore moins connu et débattu au Luxembourg.⁴⁵¹ D'ailleurs, tel que mentionné par l'OCDE, la part des immigrés ouvriers au Luxembourg a baissé en faveur d'une immigration de travailleurs hautement qualifiés ; et contrairement à ses pays voisins, la déqualification des ressortissants de pays tiers y est un phénomène marginal.⁴⁵²

Cependant, plusieurs interlocuteurs ont déploré le manque de reconnaissance des qualifications des époux qui accompagnent les travailleurs salariés ayant obtenu une autorisation de séjour au Luxembourg. Aujourd'hui, « ce sont des carrières qui s'organisent à deux ».⁴⁵³ Le fait que l'époux ou l'épouse ne reçoive pas d'office une autorisation de travail (mais doit passer le test du marché lors de la première année) peut alors paraître pour certains comme un gaspillage de compétences, en plus d'être un frein à l'immigration pour le demandeur principal qui serait hautement qualifié. De plus, la reconnaissance des qualifications semble prendre beaucoup de temps, du moins pour certaines professions, comme les juristes en particulier.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Article 59 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et immigration, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf#page=2>

⁴⁵¹ Point de vue gouvernemental, interview 11, page 6, ligne 39.

⁴⁵² OECD, Migration paper 2009, note 30, p. 13.; BOLZMAN, 2007, *Travailleurs étrangers*, note 26; NOHL, Arnd-Michael, SCHITTENHELM, Karin SCHMIDTKE, Oliver, WEISS, Anja, *Kulturelles Kapital in der Migration*, 2010, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

⁴⁵³ Point de vue gouvernemental, interview 4, page 8, ligne 11.

⁴⁵⁴ Conférence nationale pour l'intégration « S'écouter et agir: *haut a muer* » de l'OLAI du 20 novembre 2010, discussions tenues dans l'atelier 1.

6. CONCLUSIONS

Les migrants économiques sont arrivés au Luxembourg avec le développement de la sidérurgie. Cette activité a transformé l'économie du pays qui était jusque-là essentiellement axée sur le secteur agricole, le développement à grande échelle de cette activité industrielle a exigé beaucoup de main-d'œuvre, une main d'œuvre qui faisait défaut vu la petite taille du pays et de sa population. La solution a été trouvée dans le recours à la migration économique.

Depuis lors, le développement économique du pays est dépendant de la migration. Il existe deux types de migrants économiques : 1) les frontaliers qui résident dans les régions limitrophes au Luxembourg qui travaillent au Luxembourg pendant la journée et retournent ensuite dans leur pays de résidence et 2) les migrants économiques qui ont quitté leurs pays d'origine pour s'installer d'une manière plus ou moins permanente sur le territoire luxembourgeois pour y occuper un emploi.

Ce dernier groupe est notamment composé des travailleurs italiens et portugais. Les premiers sont surtout venus pendant le développement de l'activité sidérurgique et ont ensuite intégré le secteur de la construction. Les seconds sont également majoritairement occupés dans le secteur de la construction.

Avec la crise de la sidérurgie, le Luxembourg a dû diversifier son économie et a développé une place financière. La globalisation et la croissance du secteur financier au Luxembourg a ainsi joué un rôle de plus en plus important dans l'économie du pays

Ce développement n'a pu se faire que grâce à l'apport d'une main-d'œuvre qualifiée, venue une fois de plus de l'étranger, les ressources internes en capital humain étaient insuffisantes pour combler la demande. La main-d'œuvre a d'abord été fournie en grande partie par la Grande Région. Le nombre des frontaliers a connu une augmentation significative dans les dernières décennies au Luxembourg, due à l'offre d'emploi importante et les salaires plus compétitifs payés par les entreprises domiciliées au Grand-Duché.

Le besoin de personnel hautement qualifié a continué à augmenter de manière significative, afin de permettre au secteur financier de rester compétitif et performant et de garder son volume d'affaires. Les travailleurs hautement qualifiés ont rempli cette demande et sont essentiellement venus des régions frontalières.

A côté de l'internationalisation de la place financière, l'implantation des institutions européennes sur le territoire du Luxembourg a également fait augmenter le nombre de ressortissants non-nationaux au Luxembourg. On a pu constater une migration significative de

fonctionnaires européens, mais aussi d'autre personnel hautement qualifié pour répondre aux besoins des institutions européennes.

Tous ces phénomènes ont attiré vers le Luxembourg une population migrante essentiellement européenne. Le Luxembourg est le pays de l'Union Européenne comportant la population des ressortissants de pays tiers la plus faible.

Les migrants économiques ont principalement investi le secteur privé, où la part des nationaux n'est que de 25%. Seulement dans le secteur primaire, les migrants économiques représentent 72% de la main-d'œuvre, sans considérer les travailleurs saisonniers qui viennent des autres pays de l'UE. La main-d'œuvre nationale a investi principalement la fonction publique (75,2%).

La globalisation a également eu pour conséquence la délocalisation des centres de décision des grandes entreprises luxembourgeoises. Les dirigeants des grandes banques et entreprises au Luxembourg sont de plus en plus souvent des étrangers, alors que le pouvoir politique est essentiellement détenu par les nationaux.

Dans une économie globalisée, pour pouvoir maintenir son statu quo comme une des économies les plus florissantes de l'UE, le Luxembourg a de plus en plus besoin de personnel très compétent et performant. Vu l'insuffisance quantitative et qualitative de la main-d'œuvre nationale, les employeurs sont obligés de recruter ce personnel hors des frontières du Grand-Duché.

Différents acteurs socio-économiques considèrent qu'il devient de plus en plus difficile de trouver ce type de personnel dans la Grande Région. La situation est confirmée par le fait que les frontaliers tendent à venir de régions de plus en plus éloignées du Luxembourg.

Dans la mesure où la Grande Région a toujours su répondre à la demande du marché de l'emploi, il n'existe pas encore de sentiment d'urgence en la matière. Les autorités politiques n'ont pas encore développé de plan d'action, accompagné de mécanismes d'identification pour réagir systématiquement à une éventuelle pénurie de main-d'œuvre sur le marché de l'emploi national.

En matière de migration économique surtout à l'égard des ressortissants de pays tiers, le Gouvernement mène plutôt une politique « au cas par cas » en répondant à la demande des entreprises. On peut se demander si ce type de politique est adéquat dans un monde globalisé pour faire face à la concurrence et aux changements structurels et aléatoires du marché global.

7. BIBLIOGRAPHIE

- Administration de l'emploi, Rapport annuel de l'ADEM, 2009
http://www.adem.public.lu/publications/rapports/rapport_annuel_2009.pdf
- Belkacem, Rachid et al., « Les travailleurs frontaliers lorrains », Tiré de : travail et Emploi. N° 106, 2006,
- CEFIS, RED (Recherche, Étude, Documentation) N°14, « L'intégration au Luxembourg : Indicateurs et dynamiques », novembre 2010
- CLAE, Forum À Citoyenneté Égale, Luxembourg, 6 novembre 2010.
- Conseil Economique et Social de Lorraine. Séance Plénière du 26 juin 2007 - Communication.- L'enjeu transfrontalier au cœur du développement de la Lorraine. Une urgence. Le Luxembourg, p. 40. <http://www.ces.public.lu/fr/collaborations/rapp-ces-lorraine.pdf>
- Conseil de la concurrence et l'Inspection de la concurrence, Rapport sur les professions libérales, 15 avril 2005.
- Euro London Appointments, « Tendances du recrutement en Europe, hiver 2010 », http://www.eurolondon.com/document_uploaded/hiring%20trends%20french.pdf
- Eurofound, « Interadministrative unit for combating illegal work, Luxembourg », <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/lu002.htm>
- Fedil, *Les qualifications de demain dans le domaine des technologies, de l'information et de la communication*, 2009-2010
- Genevois, Anne-Sophie, CEPS/INSTEAD, Population & emploi n°45, novembre 2009, «Place de l'ADEM dans les recrutements des entreprises implantées au Grand-Duché ».
- Genevois, Anne-Sophie et al. CEPS/INSTEAD, Cahier PSELL n° 149, 2005, « La problématique du maintien en activité des travailleurs âgés : Bilan et perspectives »
- Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Programme Gouvernemental, 2009
<http://www.Gouvernement.lu/Gouvernement/programme-2009/programme-2009/02-mae/index.html>
- Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, « Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions d'application et modalités d'exécution relatives au CAI », <http://www.cc.lu/docdownload.php?id=3798>
- Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, « L'enseignement fondamental en détails »
http://www.men.public.lu/sys_edu/enseignement_fondamental/101025_enseignement_fondamental_en_details.pdf
- Hartmann-Hirsch, Claudia, A propos de la transnationalisation du marché de l'emploi : Est-elle « policy driven » ou « market driven », ASTI 30+, Luxembourg, 2010, . 124.
- Inspection du Travail et des Mines, « Nouvelles bases légales: Réforme de l'Inspection du travail et des mines », http://www.itm.lu/actualites/loi_itm/
- Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, « Propositions d'ordre général du Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », 10 avril 2010

Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, « Loi et règlements grand-ducaux relatifs à la nouvelle formation professionnelle », http://www.men.public.lu/priorites/formation_professionnelle/100216_loi_rgd_sfp/index.html

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Rapport d'activité 2009 http://www.mcesr.public.lu/ministere/rapports/min_recher/rapport_2009.pdf

Ministère du Développement durable et des Infrastructures, rapport d'activité 2009, p. 670. <http://www.developpement-durable-infrastructures.public.lu/fr/publication/rapport-activites/rapport-activites-2009.pdf>

Ministère du travail et de l'Emploi, Rapport 2008 http://www.mte.public.lu/ministere/rapports-activite/rapport_act_2008.pdf

Ministère du travail et de l'emploi, Rapport 2009 http://www.mte.public.lu/ministere/rapports-activite/rapport_act_2009.pdf

Observatoire interrégional du marché du travail (OIE), « Sixième rapport de l'OIE pour le onzième Sommet des Exécutifs de la Grande Région », avril 2009

OECD, Migration paper 2009

OECD, SOPEMI Country Notes 2009, Luxembourg

OGBL, Résolution du 6^{ème} / XXXIème Congrès ordinaire de l'OGBL, « Résolution programmatique 2009 »

Pauly, Michel, Le phénomène migratoire, une constante de l'histoire luxembourgeoise, ASTI 30+, Luxembourg, 2010

PISA et PIRLS: le système scolaire luxembourgeois à l'épreuve d'études internationales, http://www.gouvernement.lu/dossiers/education_jeunesse/pisa-pirls/index.html

Reichert, Christiane, « Les structures sociales dans les PME luxembourgeoises sont-elles un frein ou un moteur de l'employabilité ? », <http://www.lux-ias.lu/PDF/Reichert.pdf>

Réseau européenne des migrations, Point de Contact National Luxembourg, Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2008.

Réseau européenne des migrations, Point de Contact National Luxembourg, Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2009.

Réseau européenne des migrations, Point de Contact National Luxembourg, Rapport politique sur les migrations et l'asile, 2010.

STATEC, « Le marché du travail de la Grande Région et les défis du changement démographique »

STATEC, Rapport travail et cohésion social 2010. <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2010/PDF-Cahier-111-2010.pdf>

Thelen, Carlo, « L'économie luxembourgeoise et les étrangers, aujourd'hui et demain », dans ASTI 30+, Luxembourg 2010

Thill, Jos, Les agriculteurs néerlandais : un groupe spécifique d'immigrants au Luxembourg dans les années cinquante », Luxembourg : Histoires croisées des migrations, migration 20, 2002

Thill-Ditsch, Germaine, « Regards sur la population par nationalités », STATEC, juillet 2010

Flick, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung; Rowohlt-Taschenbuchverlag: Reinbek.

Flick, Uwe (2004): Triangulation. [VS Verlag für Sozialwissenschaften](#): Wiesbaden.

Wille, Cristian, **Travailleurs Frontaliers**, Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi, Université de Luxembourg. Voir

http://geo.uni.lu/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=1360&Itemid=194

Wille, Cristian, et Sabine Ohnesorg « Frontaliers et marché du travail transfrontalier dans la Grande Région », Cahier thématique dans le cadre du projet général « Etat d'avancement, perspectives et exigences d'action du marché du travail dans la Grande Région d'ici l'année 2020 », Observatoire interrégional du marché du travail (OIE), Sarrebrücken, 2005

Magazines, articles et autres

Asti, « Pacte d'intégration communale »,

http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/CNI/Présentation_ASTI_Mme_Zuccoli.pdf

Banque Centrale du Luxembourg, Bulletin 2010

Cefis, « Chiffres clés sur la population du Luxembourg », Présentés à l'occasion de la Conférence Nationale pour l'Intégration du 20 novembre 2010, Organisée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration, l'OLAI, en collaboration avec le CNE

Chambre de Commerce, Bulletin économique n°7, juin 2009, « Actualités et tendances »,

Chambre des métiers Luxembourg, « Artisanat : Annuaire statistique 2009 », Centre de promotion et de recherche, mars 2010

Classification internationale type des professions: CITP-88 :

<http://www.ilo.org/public/french/bureau/stat/publ/isco88.htm>

Clément, Franz et Mass, Roland, « Le travail non déclaré au Luxembourg », Gouvernance et Emploi n°1, CEPS/INSTEAD, novembre 2007

Communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert (05.06.2008)

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2008/06-juin/05-UE-Cap-vert/index.html

Communiqué de presse 2011/05/DG1/DPE du 26 mai 2011.

<http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/travail/2011/05/20110526/20110526.pdf>

Conférence nationale pour l'intégration de l'OLAI le 20 novembre 2010, quelques résultats de l'étude « Les partis politiques et les étrangers au Luxembourg » du Cefis,

http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/CNI/CNI_Table_ronde.pdf

Conférence nationale pour l'intégration « S'écouter et agir: haut a muer » de l'OLAI du 20 novembre 2010, atelier 1, présentation « Autorisations de séjour liées à une activité salariée »,

http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/CNI/loi_travail_sal_conf-integration.pdf

Conseil Économique et Social/Immigration (octobre 2006), Avis « Pour une politique d'immigration et d'intégration active »

Europaforum.lu, Le gouvernement a adopté le projet de programme national de réforme du Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020,
<http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/11/europe2020-projet-pnr/index.html>

Fonds National de la Recherche (FNR) Luxembourg, « Statistiques sur AFR attribuées durant les années 2008 à 2010 », 2010 (obtenus à la demande du Réseau européen des migrations)

Fonds National de la Recherche Luxembourg, « ATTRACT Programme »
<http://www.fnr.lu/fr/content/view/full/445>

Fonds National de la Recherche Luxembourg, « AM2c - Mobility of Researchers »,
<http://www.fnr.lu/en/Grants-Activities/Accompanying-Measures/AM2c-Mobility-of-Researchers>

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Informations et actualités du gouvernement luxembourgeois, « La régularisation des sans-papiers (2001) »,
<http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/sanspapiers/index.html>

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Informations et actualités du gouvernement luxembourgeois, « Marie-Josée Jacobs, François Biltgen et Luc Frieden informent sur la régularisation des sans-papiers »,
http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2001/05/09_biltgen/index.html

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Informations et actualités du Gouvernement luxembourgeois, « Ouverture du marché du travail du Luxembourg aux travailleurs de 8 nouveaux États membres de l'UE », 20 septembre 2007,
http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2007/09/20schmit_travailleurs/index.html

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Informations et actualités du Gouvernement luxembourgeois, Communiqué du 5 juin 2008 « Signature du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert »,
http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiques/2008/06-juin/05-UE-Cap-vert/index.html

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Conseil de gouvernement, Informations et actualités du gouvernement luxembourgeois. Résumé des travaux du 26 novembre 2010,
http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2010/11-novembre/26-consgouv/index.html#9

Gouvernement du Luxembourg, Guichet, « Conclure un contrat de travail à caractère saisonnier »
<http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/contrat-travail/elaboration-contrat/saisonnier/index.html>

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Guichet, « Ecoles privées de l'enseignement secondaire général », <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/organismes/enseignement-formation/ecoles-privées-enseignement-secondaire-general/index.html>

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Guichet, « Inscrire un jeune dans une structure pédagogique alternative du post primaire »

<http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/enseignement-formation/enseignement-postprimaire/inscription-public/structure-alternative/index.html>

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Guichet, « Bilan de compétences »,

<http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/chomage/assistance-chomeurs-inscrits/participation-ateliers-recherche-emploi/bilan-competences/index.html>

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Guichet, « Demander un congé linguistique »,

<http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/conges/conges-speciaux/conge-linguistique/index.html>

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, « L'École de la 2e chance »,

http://www.men.public.lu/priorites/090430_ecole_2_chance/index.html

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP et CASNA, Brochure « Bienvenue à l'école luxembourgeoise ! Information pour parents et élèves étrangers »,

http://www.men.public.lu/publications/enfants_etrangers/pub_francais/080908_casna_informations_parents/081015_casna_fr.pdf

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, « Scolarisation des enfants étrangers », www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, « Quelles sont les mesures spécifiques pour les élèves étrangers ? »,

http://www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/mesures_specifiques/index.html

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP et CASNA, Brochure « Bienvenue à l'école luxembourgeoise ! Information pour parents et élèves étrangers »,

http://www.men.public.lu/publications/enfants_etrangers/pub_francais/080908_casna_informations_parents/081015_casna_fr.pdf

Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, MENFP, conférence de presse « Mady Delvaux-Stehres présente la procédure de validation des acquis de l'expérience » du 16.03.2010,

http://www.men.public.lu/actualites/2010/03/100316_vae/index.html

International School of Luxembourg, <http://www.islux.lu/about/about-isl/>

Le Quotidien, interview de Laura Zuccoli « Nous sommes clairement un lobby » le 30.11.2009,

site internet : <http://lequotidien.editpress.lu/interview-du-lundi/6666.html>

Lëtzebuenger Journal, 26 mai 2011

Luxembourger Wort, « En augmentation, le taux de pauvreté était de 14,9 % en 2009 », 17 mai 2011.

<http://www.wort.lu/wort/web/fr/luxembourg/articles/2011/05/150473/index.php>

Luxembourg.lu, « Réforme de la loi électorale »,

<http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2011/01/27-elections/index.html>

Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Procédure de Reconnaissance d'un diplôme d'enseignement supérieur étranger

http://www.mcesr.public.lu/enssup/dossiers/homologation_diplomes/brochure_homologation.pdf

Mitteilung der Landwirtschaftskammer, „Betrifft Einstellung von osteuropäischen Arbeitskräften in der Landwirtschaft und im Weinbau“

http://www.lwk.lu/lwk/publikationen/mitteilungen/salaries_occasionnels.pdf

Observatoire interrégional du marché du travail (OIE), Atelier-débat « L'évolution démographique – Défis et chances pour le marché du travail dans la Grande Région », présentation de Jean Langers, 2011

OLAI, « Appel à projets - Inscription des étrangers sur les listes électorales », http://www.olai.public.lu/fr/actualites/2011/1/Appel_a_projets-Elections/index.html

OLAI, Appel à projets 2011 « Campagne d'information et de sensibilisation à l'attention des étrangers en vue de leur inscription sur les listes électorales », http://www.olai.public.lu/fr/publications/programmes-planactions-campagnes/Campagne_-_Elections_communales/Appel_projets_2011.pdf

¹¹ OLAI, Contrat d'accueil et d'intégration, <http://www.olai.public.lu/fr/accueil-integration/mesures/contrat-accueil/index.html>

OLAI, Historique, <http://www.olai.public.lu/fr/olai/historique/index.html>

OLAI, Missions, <http://www.olai.public.lu/fr/olai/missions/index.html>

OLAI, « Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations », <http://www.olai.public.lu/fr/accueil-integration/mesures/plan-action-national/index.html?highlight=plan>

Réseau Européen des Migrations, ¹ Deuxième conférence du LU EMN NCP, Abbaye de Neumünster, 18 juin 2010

Résultats de PISA 2000, http://www.oecd.org/document/21/0,3746,en_32252351_32236159_33688661_1_1_1_1,00.html

Résultats de PISA 2003, http://www.oecd.org/document/55/0,3746,en_32252351_32236173_33917303_1_1_1_1,00.html

Résultats de PISA 2006, http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1_1,00.html

Résultats de PISA 2009, http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_32252351_32235731_46567613_1_1_1_1,00.html

STATEC, Bulletin n°5-2010, « Projections socio-économiques 2010-2060 »

STATEC, Note de conjoncture n°2-2009, « La situation économique au Luxembourg : Évolution récente et perspectives »

Statnews No. 15/2009, 29 avril 2009

STATNEWS, No. 45/2010 du 15 octobre 2010, <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2010/10/20101015/20101015.pdf>

Union des Entreprises Luxembourgeoises, « La politique d'immigration », 23 septembre 2005, <http://www.uel.lu/fr/upload/doc345/09-Immigration.pdf>

Zanardelli, Mireille et Jacques Brosius, CEPS/INSTEAD, Population & emploi n°41, juillet 2009, « Les recrutements au Luxembourg »

Requêtes ad-hoc

Requête Ad-hoc sur l'homologation des qualifications professionnelles obtenues hors de l'Union Européenne faite par la Commission Européenne le 3 novembre 2010.

Législation nationale

Circulaire du 31 décembre 2010 publiée par l'Administration des contributions directes
http://www.impotsdirects.public.lu/legislation/legi10/Circulaire_L_I_R_n_95_2_du_31_d_cembre_2010.pdf

Code du Travail

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0060/a060.pdf>

Décision du Gouvernement en conseil du 4 septembre 2008 concernant l'accès des ressortissants bulgares et roumains au marché du travail luxembourgeois.

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0168/a168.pdf#page=2>

Loi du 28 mars 1972 et ses règlements grand-ducaux correspondants

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1972/0024/a024.pdf#page=2>

Loi du 13 novembre 2002

<http://www.legilux.public.lu/rgl/2002/A/3202/1.pdf>

Loi du 31 juillet 2006, *Mémorial* A n° 149 of 29 Août 2006,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0149/a149.pdf#page=2>

Loi du 29 août 2008 sur libre circulation des personnes et immigration

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf>

Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg

Mémorial Grand-Duché de Luxembourg, Première partie, no. 19, du 25 juin 1867

Mémorial A n° 30 du 21 février 2003,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2003/0030/a030.pdf>

Mémorial A n°195 du 15 novembre 2006. Règlement grand-ducal du 27 octobre 2006 pris en exécution de l'article 4 de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement

supérieur <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2006/0195/2006A3383A.html>

Mémorial A N°101, du 26 juin 2007

Mémorial A n°5802, « Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration », 20.11.2007

Mémorial A N°136 du 8 septembre 2008, « Aides à la formation-recherche »,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0136/a136.pdf#page=2>

Mémorial A N° 145 du 29 septembre 2008. Règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

<http://www.guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/remuneration-travailleur/paiement-remunerations/salaire/index.html>

Mémorial A N°158 du 27 octobre 2008,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0158/a158.pdf>

Mémorial A n°210 du 24 décembre 2008,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0100/a100.pdf#page=2>

Mémorial A n°33 du 26 février 2009,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/a033.pdf>

Mémorial A N°140, du 17 juin 2009, Règlement grand-ducal du 10 juin 2009 portant organisation du stage judiciaire et règlementant l'accès au notariat.

Mémorial A n°144 du 19 juin 2009,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0144/a144.pdf>

Mémorial A n° 150 de 2009 du 19 juin 2009, « Promotion de la recherche, du développement et de l'innovation »

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0150/a150.pdf#page=2>

Mémorial A n°29 du 16 février 2011,

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0029/a029.pdf#page=2#page=2>

Règlement grand-ducal du 11 juillet 1989 portant application des dispositions des articles 5, 8, 34 et 41 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1989/0050/a050.pdf>

Statut unique au Luxembourg

<http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2009/01/01-statut-unique/index.html>

Documents parlementaires

Chambre des Députés, Document parlementaire n° 5802/00, 7 novembre 2007

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I432DO10000000/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=972938&fn=972938.pdf

Chambre des Députés, Document parlementaire n° 5802/05, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre de Commerce », 27.02.2008.

Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/04, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis commun de l'ASTI, de la CCPL, de la FAEL, de la FNCTTFEL, de la Fondation Caritas Luxembourg, du LCGB, de l'OGB-L, de Rosa Lëtzebuerg, du SeSoPi-CI, et du SYPROLUX avec l'appui ponctuel du CEAL, du LUS et de l'UNEL », 27.02.2008

Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/09, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis du Conseil National pour Étrangers », 20.03.2008.

Chambre des Députés, Document parlementaire n°5802/08, Projet de loi portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, « Avis de la Chambre des Métiers », 28.03.2008

Chambre des Députés, Projet de loi n°6232 du 22.12.2010,

http://www.chd.lu/wps/PA_1_084AIVIMRA06I4327I10000000/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/055/997/095946.pdf

Réponse de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi, et de l'Immigration à la question parlementaire N°955 sur le partenariat pour la mobilité avec le Cap-Vert posée par l'honorable Député Monsieur Eugène Berger, 13 octobre 2010,
http://www.dp.lu/docs/political_actions/qp_doc_20101013_0955_r.pdf

Jurisprudence

Cour Administrative, No. 27710C, arrêt du 12 mai 2011.

Tribunal Administratif, 2^{ème} chambre, No. 23254, arrêt du 17 décembre 2008

Législation européenne

Décisions

Décision du Conseil du 14 mai 2008 instituant un réseau européen des migrations,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0381:FR:NOT>.

Directives

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée,

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes

Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat

Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique,

<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=414235:cs&lang=fr&list=465980:cs,447071:cs,420779:cs,420777:cs,414235:cs,&pos=5&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0050:FR:NOT>

Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est en préparation.

Jurisprudence

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 septembre 2006 (C-506/04) ¹

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=fr&num=79939080C19040506&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 8 mars 2011 (demande de décision préjudicielle du Tribunal du travail de Bruxelles - Belgique) - Gerardo Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi (ONEM), (Affaire C-34/09)

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurftp=jurftp&numaff=&nomusuel=Zambrano&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 24 mai 2011 - Commission européenne / Grand-Duché de Luxembourg (Affaire C-51/08)

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurftp=jurftp&numaff=c-51/08&nomusuel=&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

Sources électroniques

Conseil de la concurrence et l'Inspection de la concurrence

<http://www.concurrence.public.lu/decouvrir/index.html>

Ministère de la Justice

<http://www.mj.public.lu>

Ministère de la Santé

<http://www.ms.public.lu/fr/index.html>

Observatoire interrégional du marché du travail,

http://www.granderegion.net/fr/COOPERATION_POLITIQUE_INTERREGIONALE/OBSERVATOIRE_INTERREGIONAL_EMPLOI/index.html

Portail Santé

<http://www.sante.lu>

Portail statistique de la Grande Région,
<http://www.grande-region.lu/eportal/pages/HomeTemplate.aspx>

8. Annexes

Liste d'abréviations

ADEM – Administration de l'emploi

ADR - Alternativ Demokratesch Reformparte

ALEBA - Association luxembourgeoise des employés de banque et assurance

AOT - Autorisation d'occupation temporaire

ASP - Autorisation de séjour provisoires pour raisons humanitaires

ASTI - Association de soutien aux travailleurs immigrés

CAI - Contrat d'accueil et d'intégration

CASNA - Cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants

CCDH - Commission consultative des droits de l'Homme

CCTS - Commission consultative pour travailleurs salariés

CES - Conseil économique et social

CET - Centre pour l'égalité de traitement

CGE - Commissariat du Gouvernement aux étrangers

CGFP - Confédération générale de la fonction publique

CLAE - Comité de liaison et d'action des étrangers

CSV - Parti chrétien social

DP - Parti démocratique

DPI – Demandeurs de protection internationale

FER – Fonds européen pour les réfugiés

FGFC – Fédération générale de la fonction communale

LCGB - Lëtzebuenger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond

LSAP - Parti ouvrier socialiste luxembourgeois

OIM – Organisation internationale pour les migrations

OLAI - Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

ONG – Organisation non-gouvernementale

ORK – Comité luxembourgeois des droits de l'enfant, '*Ombudskomitee fir d'Rechter vum Kand*'

UE – Union européenne



Le Réseau Européen des Migrations, créé par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objectif de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables en matière d'immigration et d'asile aux institutions communautaires, aux autorités et institutions des Etats membres et du grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille et de l'Intégration

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration