



European Migration Network
National Contact Point Luxembourg (LU EMN NCP)

DÉTERMINER LES PÉNURIES DE MAIN D'ŒUVRE ET LES BESOINS DE LA MIGRATION ÉCONOMIQUE EN PROVENANCE DES PAYS TIERS DANS L'UNION EUROPÉENNE

1. Introduction

La note de synthèse présente les principaux résultats de l'étude « Déterminer les pénuries de main d'œuvre et les besoins de la migration économique en provenance des pays tiers dans l'Union européenne ». L'utilité de cette étude est basée sur le fait que le marché du travail européen est confronté à de nombreux défis : une société vieillissante, des changements technologiques de plus en plus rapides, un besoin croissant de main d'œuvre qualifiée et des incertitudes quant à la future croissance des économies européennes et l'employabilité de la population autochtone.

2. La situation actuelle

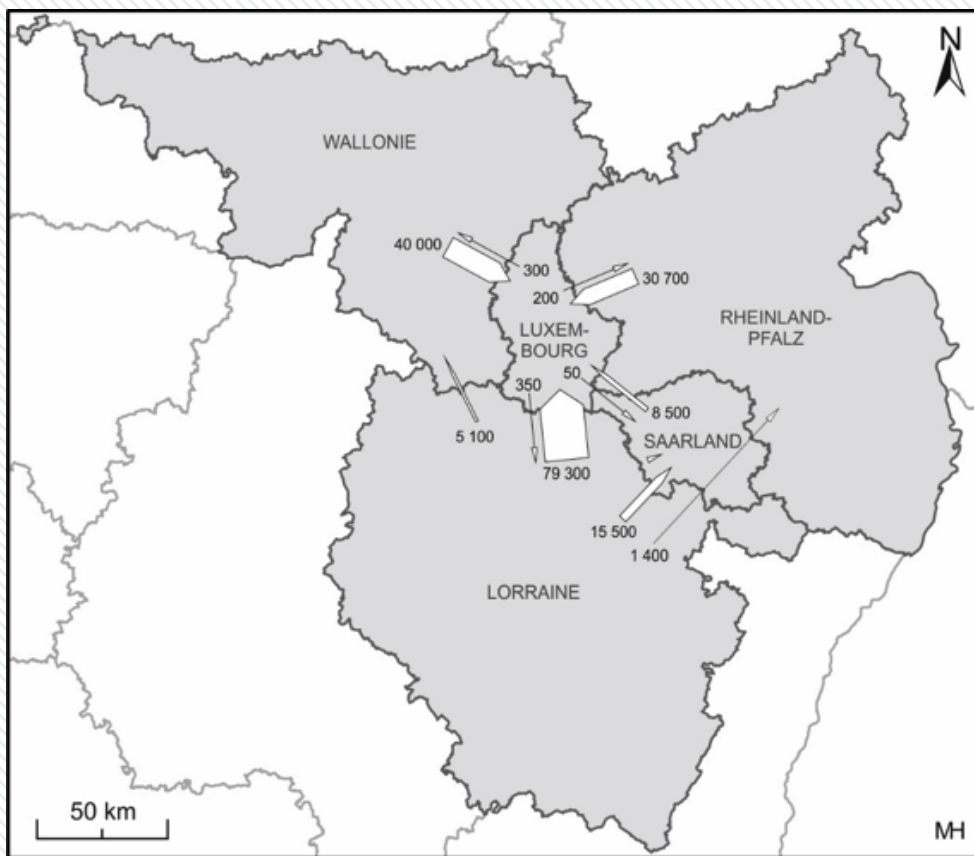
Le Luxembourg, plus petit Etat Membre de l'Union européenne a focalisé son économie sur le secteur tertiaire, principalement les services financiers et les services à haute valeur ajoutée. Depuis presque 150 ans, le Luxembourg a eu recours à deux types de migration, l'une qualifiée et l'autre non qualifiée, pour faire face aux besoins de main-d'œuvre des différents secteurs économiques. En ce qui concerne les migrations, le Luxembourg occupe une place particulière au sein de l'Union européenne : le Luxembourg est le pays avec la plus forte proportion d'étrangers ; et, à l'inverse d'autres Etats membres de l'UE, cette population de non-nationaux est principalement composée de citoyens de l'Union européenne.

Le Luxembourg, en raison de sa taille, de sa position géographique, de sa situation socio-économique et de celle des régions limitrophes, a eu fortement recours à une forme très particulière de migration économique : la mobilité des travailleurs transfrontaliers. La mondialisation a joué un rôle décisif dans le développement de la migration économique pour le marché du travail luxembourgeois. Le centre financier a été contraint de devenir hautement spécialisé et sophistiqué afin de rester concurrentiel par rapport d'autres centres financiers internationaux non seulement au sein de l'Union européenne (par exemple Francfort, Paris et Londres) mais aussi ailleurs (par exemple Tokyo, Shanghai, New York, Singapour) et pour maintenir son volume d'affaires.

Afin de maintenir sa compétitivité, le Luxembourg a besoin de personnel hautement qualifié. Vu sa faible population (563.000 habitants en 2015), et vu son besoin de satisfaction en main d'œuvre hautement qualifié de son économie, le Luxembourg a puisé jusqu'à nos jours dans les « réservoirs » de main-d'œuvre de la Grande Région. Le marché du travail luxembourgeois n'est pas un marché national, mais régional (Grande Région), voire international.

Les chiffres de la population active sur le marché du travail illustrent cette dépendance importante de l'immigration et de la main-d'œuvre frontalière : au 31 mars 2014, le nombre de personnes actives (saliés et non-saliés) de nationalité luxembourgeoise ne représentaient que 31 % de

Graphique n°1 : Flux de travailleurs frontaliers au sein de la Grande Région SaarLorlux en 2014



Source: Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés Lorraine, Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland der Bundesagentur für Arbeit, IGSS Luxembourg, INAMI et ONSS Belgique (cartographie Malte Helfer, Université du Luxembourg).

la population active, les citoyens de l'Union européenne 65% et les ressortissants de pays tiers représentent seulement 4%. Les frontaliers en provenance de la Belgique, de la France et l'Allemagne représentent 42% de l'emploi intérieur du marché de

l'emploi et la population immigrée résidente (citoyens de l'Union européenne et ressortissants de pays tiers) seulement 28%.

Les données mettent également en évidence une segmentation du marché de

l'emploi notamment entre les actifs luxembourgeois et étrangers.¹ Les résidents étrangers et les travailleurs frontaliers sont nécessaires pour compenser le vieillissement de la force intérieure du travail du Grand-Duché.² Si l'augmentation du taux de chômage (qui se situe à 6,5% en janvier 2016)³, celle-ci n'est pas directement liée aux travailleurs frontaliers, mais à l'inadéquation de la qualification de la population luxembourgeoise pour occuper les nouveaux emplois qui sont créés.⁴

L'importance de la présence des travailleurs frontaliers, qualifiés et hautement qualifiés⁵ s'explique principalement pour trois raisons : 1) leur employabilité ; 2) les salaires plus attractifs sur le marché du travail luxembourgeois; et 3) une proximité géographique qui permet le va-et-vient journalier des travailleurs frontaliers.⁶

Il y a une dizaine d'années qu'une commission parlementaire spéciale sur les migrations⁷ ainsi qu'une étude⁸ commanditée par le gouvernement ont rendu attentif les autorités sur l'importance de la main-

d'œuvre immigrée pour l'économie luxembourgeoise. Le besoin de main-d'œuvre immigrée a également été soulevé par le Conseil économique et social dans son avis du 12 octobre 2006.⁹

3. Les besoins de main-d'œuvre dans le contexte particulier du Luxembourg

La problématique des besoins de main-d'œuvre doit être placée dans le contexte particulier du Luxembourg, en tenant compte de ses „réserves internes“, de la libre circulation des personnes qui explique la forte présence de résidents citoyens de l'Union européenne et de travailleurs transfrontaliers sur le marché de l'emploi. Par le passé, toute une série de mesures ont été introduites par les autorités luxembourgeoises pour réglementer le marché du travail. Certaines d'entre elles ne poursuivent d'ailleurs pas un objectif exclusivement

¹ Observatoire interrégional du marché de l'emploi, situation du marché de l'emploi dans la Grande Région, mobilité des frontaliers, 9ème rapport, novembre 2014, p. 23.

² Observatoire interrégional du marché de l'emploi, situation du marché de l'emploi dans la Grande Région, mobilité des frontaliers, 9ème rapport, novembre 2014, p. 27. Entre 2003 et 2011 l'âge moyen de la main-d'œuvre luxembourgeoise a augmenté de 2,8 ans, les travailleurs ayant moins de 35 ans a diminué, passant de 44 % à 34 % et les travailleurs de plus de 50 ans a augmenté de 13 % à 19 %.

³ Statec, [Emploi, chômage et taux de chômage par mois \(données désaisonnalisées\) 1995 – 2016](#).

⁴ Cela signifie que le Luxembourg est confronté à un problème de l'employabilité de ses propres effectifs. Voir Agence d'urbanisme et de développement durable Lorraine Nord, La Grande Région en 2030 : les mutations démographiques et économiques, Metz, le 15 octobre 2013, p. 5. Selon un mémorandum de la Commission européenne intitulée „Détachement de travailleurs : Les mesures de sauvegarde de l'UE contre le dumping social“, du 13 mai 2014, le Luxembourg figurait en 12ème position parmi les pays de destination de travailleurs détachés en 2011, en avant délivré 27,730 badges (PD A1) en 2010 et 24,295 en 2011.

économique - la réponse aux besoins du marché du travail - mais aussi la facilitation du processus d'intégration. On peut citer les mesures suivantes :

- a) les mesures relatives conditions transitoires sur la libre circulation des personnes pour les citoyens des nouveaux États membres de l'Union européenne ;
- b) les mesures relatives à la réforme du système des permis de travail;¹⁰
- c) les mesures relatives à l'accès au marché du travail des ressortissants de pays tiers, qui ne migrent pas d'abord pour des raisons économiques (p.ex. migrations aux fins de réunification familiale, d'études, etc.);¹¹
- d) les mesures successives relatives à la régularisation des ressortissants des pays tiers en situation irrégulière au Luxembourg.¹²

Les gouvernements successifs ont toujours voulu adapter l'immigration aux besoins économiques du pays, sans fai-

re référence au niveau de qualification souhaitée.¹³ Depuis quelques années, l'intérêt de la politique gouvernementale vise plus directement la main-d'œuvre hautement qualifiée. Le gouvernement actuel a l'intention d'attirer au Luxembourg les activités à valeur ajoutée axées sur les nouvelles technologies (biomédecine et de l'information ainsi que des technologies de la communication - en se concentrant sur la sécurité informatique), de la logistique et de la recherche.¹⁴ Face aux ressources humaines limitées pour assurer la croissance non seulement du secteur financier mais aussi d'autres secteurs basés notamment sur l'utilisation de nouvelles technologies, le gouvernement avait introduit le titre de séjour « travailleurs hautement qualifié » dans la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, soit un an avant l'entrée en vigueur de la directive „carte bleue européenne“.¹⁵ Cette réforme, destinée à faciliter l'entrée des travailleurs hautement qualifiés ressortissants des pays tiers,¹⁶ est toutefois restée isolée pendant plusieurs années (voir arrêté du Gouvernement en conseil du 22 mai 2015)

⁵ Voir Observatoire interrégional du marché de l'emploi, Neuvième rapport de l'OIE - Mobilité des frontaliers, 2014, p. 14.

⁶ Ad Knotter (2014) Perspectives on Cross-Border Labor in Europe: "(Un)familiarity" or "Push-and-Pull"?, *Journal of Borderlands Studies*, 29:3, 319-326, p. 321.

⁷ Rapport intermédiaire de la Commission spéciale „ immigration „, débat d'orientation sur la politique d'immigration, 17 juin 2002. Document parlementaire N° 4999.

⁸ Étude d'orientation politique commanditée à M. Marcel Glesener par le gouvernement. Appui scientifique assuré par le Sesopi-Center intercommunautaire en collaboration avec l'Institut de formation sociale, avril 2004.

⁹ Conseil économique et social, pour une politique d'immigration et d'intégration active, CES/de l'Immigration (2006), 12 octobre 2006, pp. 15-16.

¹⁰ Article 43 (2) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration qui a transposé la directive de permis unique.

¹¹ L'article 59 paragraphe 1 (étudiants) et l'article 74 (2) (regroupement familial) de la loi modifiée du 29 août 2008.

et a été mise en œuvre sans effectuer préalablement une réelle évaluation des besoins de main-d'œuvre des différents secteurs économiques.

4. Les défis de l'économie luxembourgeoise

Un défi majeur pour les entreprises qui s'installent au Luxembourg est de trouver du personnel qualifié ou hautement qualifié, disposé non seulement de venir au Luxembourg mais aussi d'y rester.¹⁷

Une évaluation des besoins de main-d'œuvre n'a pas paru nécessaire jusqu'en 2015 (voir ci-après), alors que le Luxembourg a toujours pu retrouver les profils recherchés qualifiés et hautement qualifiés au sein de la Grande Région, même si aujourd'hui certains acteurs socio-économiques et politiques considèrent que ce type de main-d'œuvre y est devenue une denrée rare. La complexité et la sophistication des services offerts dans le secteur tertiaire exigent en effet des profils très particuliers qui n'y sont plus disponibles. C'est la raison pour laquelle certaines entreprises

élargissent leur périmètre de recrutement au-delà de la Grande Région. En raison de la crise financière, quelques recrutements de personnes ont également eu lieu en provenance de la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

A côté, la mesure consistant à lever les restrictions à l'accès au marché du travail des citoyens des nouveaux États membres (UE-8) a atténué la nécessité de procéder dans le court terme à une évaluation des besoins de main-d'œuvre en provenance de pays tiers, d'autant plus que les salaires élevés versés au Luxembourg constituent un véritable facteur d'attraction pour les travailleurs hautement qualifiés. En l'absence d'un besoin urgent, les autorités politiques n'ont pas mis en place de plan stratégique pour régler les pénuries de main-d'œuvre dans des secteurs spécifiques de l'économie.

Les enquêtes réalisées par plusieurs acteurs économiques pour déterminer les besoins de main-d'œuvre dans des secteurs déterminés¹⁸ poursuivent plutôt comme objectif de guider les jeunes dans le choix de leur profession/formation qui est demandée sur le marché du travail luxembourgeois ou de guider le personnel enseignant pour adapter la formation aux besoins réels de l'économie.

¹² Note de service du 21 décembre 2012 du Ministère de l'Emploi, du Travail et de l'Immigration. Les deux autres conditions étaient : titulaires d'un passeport valide et ne constituant pas un danger pour l'ordre public.

¹³ Programme du gouvernement 2009 – 2014, p. 21.

¹⁴ Programme du gouvernement 2013-2018, pp. 35-40.

¹⁵ Directive n° 2009/50/CE du 25 mai 2009.

¹⁶ Document parlementaire n° 6306/00, p.8.

¹⁷ Le think tank de la Chambre de Commerce luxembourgeois considère que l'image du Luxembourg est floue et hétérogène, même si le pays est connu à l'étranger. Voir Guadron, Jean-Michel, [Nation branding: stratégie à affiner](#), selon Idée, Paperjam, 2 juillet 2014.

5. Le dispositif légal pour répondre au besoin de main-d'œuvre

La procédure d'embauche d'un ressortissant d'un pays tiers qualifié est spécifiée dans la législation. Le candidat au poste de travail doit passer le test du marché du travail (sauf pour les travailleurs hautement qualifiés, qui sont exemptés de ce test). L'employeur doit déclarer le poste vacant à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). L'ADEM vérifiera s'il y a un demandeur d'emploi disponible sur le marché de l'emploi qui bénéficie d'une priorité d'embauche (un national ou citoyen l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (EEE), qui possède les qualifications requises pour le poste). Si dans un délai de trois semaines, une telle personne ne peut être trouvée, l'employeur recevra l'autorisation d'embaucher un ressortissant d'un pays tiers, sous certaines conditions.

Pour les professions appartenant au groupe 1 ou 2 de la „Classification internationale type des professions (CITP), pour lesquels un besoin particulier est constaté par le gouvernement, un seuil salarial inférieur (1,2 au lieu de 1,5 fois le salaire moyen brut annuel) peut être appliqué. Pour ce faire,

le gouvernement doit arrêter une liste de professions par un règlement du Conseil du gouvernement. Pour la première fois, le gouvernement constatant un manque de main-d'œuvre qualifiée parmi les professions du secteur des télécommunications et de l'information a utilisé cette possibilité en adoptant l'arrêté du 22 mai 2015¹⁹ qui permet d'utiliser le seuil salarial inférieur soit 1,2 fois le salaire moyen annuel pour les professions suivantes : 1) Mathématiciens, actuaires et statisticiens ; 2) Analystes de systèmes ; 3) Concepteurs de logiciels ; 4) Concepteurs de sites Internet et de multimédia ; 5) Programmeurs d'applications ; 6) Concepteurs et analystes de logiciels, et concepteurs de multimédia non classés ailleurs ; 7) Spécialistes des bases de données ; 8) Administrateurs de systèmes ; 9) Spécialistes des réseaux d'ordinateurs ; et 10) Spécialistes des bases de données et des réseaux d'ordinateurs non classés ailleurs.

¹⁸ Par exemple, « Les qualifications de demain dans le domaine des TIC » et « Les qualifications de demain dans l'industrie » organisées bi-annuellement par la FEDIL.

¹⁹ Arrêté du Gouvernement en conseil du 22 mai 2015 portant fixation du seuil salarial minimal pour l'obtention de la carte bleue européenne pour certaines professions selon les classifications CITP08. Mémorial A-94 du 2 juin 2015.

6. La situation au niveau européen

Les principales conclusions de l'étude de synthèse portant sur 25 Etats membres de l'Union européenne sont les suivantes :

1) Si la plupart des États membres considèrent la migration comme étant une source de main-d'œuvre potentiellement importante, ils modulent différemment leurs politiques d'immigration en rapport avec des besoins de main-d'œuvre pour des professions spécifiques.

2) Les débats publics et politiques actuels sur la migration économique montrent que l'opinion publique peut constituer un obstacle important pour les États membres dans leur intention d'adapter plus fortement leurs politiques de migration économique aux pénuries de main-d'œuvre identifiées.

3) La grande majorité des États membres ont mis en place des systèmes d'identification des pénuries de main-d'œuvre. Peu d'entre eux ont développé des systèmes de prévision de futures pénuries de main-d'œuvre. De grandes variations de méthodologie existent entre États membres pour mesurer et catégoriser les pénuries de main-d'œuvre.

4) Des listes des métiers en tension (en anglais, (« Lists of shortage occupations », (LSO)) existent dans 21 États membres. Les

LSO peuvent être regroupées en trois grandes catégories en fonction du lien que les autorités établissent avec la migration économique :

a. les LSO identifient les pénuries de main-d'œuvre qui ne sont pas explicitement liées aux politiques de migration (HU, LV, LT, MT, NL, PL, SK) ;

b. les LSO sont explicitement développées comme instruments pour déterminer l'admission des ressortissants de pays tiers et leurs conditions qui doivent être remplies sont très contraignantes (AT, DE, EE, EL, ES, FR, HR, IE, LU, UK).

c. les LSO sont développées à des fins autres que la migration, mais sont également utilisées dans le but de développer certains aspects de la politique de migration économique (FI, BE).

5) Même si les États membres utilisent des critères différents pour identifier les professions à inclure dans les LSO, il existe généralement un processus en trois étapes pour leur élaboration : (1) une analyse quantitative du marché du travail avec une collecte de données sur les perspectives de postes vacants selon une méthode préétablie, (2) une consultation pluripartite (Etat, employeurs, employés), et (3) une décision finale, en général prise par le gouvernement, concernant les professions à inclure dans la liste.

6) Deux grandes approches reliant la migration économique aux pénuries de main-d'œuvre ont été mises en évidence :

a. Le modèle «de capital humain » ou « d'offre de main d'œuvre », selon lequel


on essaie d'attirer les migrants ayant des compétences transférables ou présentant d'autres qualités (par exemple, un potentiel d'investissement) jugées souhaitables pour l'économie, mais sans lien particulier avec des professions recherchées. Pour les pays qui ont adopté ce modèle, faciliter la migration d'une main-d'œuvre hautement qualifiée n'est pas considéré comme un outil pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre, mais plutôt comme un instrument pour encourager l'innovation et passer à une « économie de la connaissance ».

b. Le modèle « axé sur la demande », qui consiste en l'octroi de conditions d'entrée accélérée ou simplifiée pour les migrants cherchant un emploi dans des métiers LSO. Dans le cadre de ce modèle, les pays ont adopté une série de mesures pour ajuster/moduler la politique de migration économique en ce qui concerne les métiers LSO. On peut citer les dérogations à l'examen du marché de l'emploi (AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, PL), les exceptions aux quotas préétablis (IT, HR), l'accès à un système à points pour les candidats qui ont reçu une offre d'emploi dans un métier pour lequel il y a une pénurie (AT), la réduction des seuils de revenu minimum (par exemple, EE, EL, IE, LV, NL et UK), un accès facilité au marché du travail pour certains groupes de ressortissants de pays tiers déjà présents dans le pays (Allemagne), le droit immédiat au regroupement familial (par exemple IE), des accords bilatéraux avec des pays tiers spécifiques (FR) et des régularisations temporaires (AT, FR).

La plupart des États membres ont tendance à combiner des éléments de ces deux approches.

7) Dans la plupart des pays, les consultations des parties impliquées (organisations patronales, syndicats et l'État) représentent une partie importante du processus d'élaboration et/ou d'ajustement des politiques de migration économique. Dans au moins 12 des 25 États membres participant à cette étude, des structures formelles de consultation ont été mises en place (AT, BE, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LU, MT, NL), tandis que dans d'autres pays, la participation des parties prenantes est plus ponctuelle (CY, DE, HR, PL, SK) ou il n'existe pas d'instruments pour impliquer des acteurs multiples (LT, LV). C'est surtout autour de l'identification et l'élaboration des LSO, que de nombreux acteurs sont consultés et impliqués, parmi lesquels les différents ministères et organismes/administrations publics (AT, EE, EL, FI, FR, IE, LV), les partenaires sociaux (AT, EL, ES, FR, FI, HR, HU, IE, LV), d'autres organisations/institutions multipartites (FI, HU, IE) ainsi que des experts en marché du travail et en migration (UK).

8) La plupart des États membres disposent d'instruments pour suivre la migration économique en général. La grande majorité des États membres ne suivent pas l'impact de la migration économique notamment sur les professions pour lesquelles il y a une pénurie (CY, EL, HU, LU, NL, SK), certains le font de manière limitée (BE, DE, ES) ou ponctuelle (AT, DE, FI, FR). Cinq États membres (IE, IT, HR, MT, PL) disposent de mesu-



res plus complètes pour suivre l'impact de la migration. Celles-ci incluent le suivi dans le cadre d'un processus formalisé pour fixer des quotas d'admission annuels (HR, IT) ou des LSO (IE, MT), ou seulement pour des fins d'analyse (PL).

Toutes les informations, y compris les statistiques, dans cette note de synthèse sont tirées de l'étude « Déterminer les pénuries de main-d'œuvre et le besoin d'une migration de travail issue des pays tiers » qui est accessible en anglais sur le lien suivant :

<http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2015/08/LU-EMN-NCP-Labour-Shortages-Study-FINAL-VERSION1.pdf>

ainsi que du rapport synthétique de la Commission européenne qui est accessible en anglais sur le lien suivant :

http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2015/11/emn_labour_shortages_synthesis__final.pdf

Pour toutes autres informations, études et rapports politiques sur les migrations et l'asile, veuillez consulter notre site internet : <http://emn.uni.lu> ou celui de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/emn/>

Publiés:

- **Inform** – Les bonnes pratiques en matière de retour et de réintégration des migrants en séjour irrégulier
- **Inform** – L'usage de la rétention et des alternatives à la rétention dans le contexte de la politique d'immigration
- **Inform** – Politiques, pratiques et données sur les mineurs non-accompagnés au Luxembourg
- **Inform** – L'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'affaires
- **Inform** – La diffusion d'informations sur le retour volontaire
- **Rapport politique** sur les migrations et l'asile 2014

Prochaines publications

- **Rapport politique** sur les migrations et l'asile 2015

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

Contact : emn@uni.lu

Trouvez-nous sur 

Plus d'informations : www.emnluxembourg.lu



UNIVERSITÉ DU
LUXEMBOURG



Co-Financé par l'Union européenne



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de l'immigration



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

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration



SAVOIR POUR AGIR



LUXEMBOURG