

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
Avril 2004

TABLE DES MATIERES

1	Introduction	5
1.1	LE CADRE GENERAL DE LA DEMANDE AU PRESIDENT DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE SPECIALE « IMMIGRATION »	5
1.2	LES PREMISSES ET QUESTIONS DE DEPART	5
1.3	LES OBJECTIFS PLUS PRECIS AUXQUELS REpondRE	5
1.4	LE FIL ROUGE DE LA DEMARCHE.....	5
1.5	LE PLAN DE L'ETUDE	6
1.6	METHODOLOGIE.....	7
1.6.1	<i>Approche statistique</i>	7
1.6.2	<i>Recherche et étude documentaire</i>	7
1.6.3	<i>Entretien d'interlocuteurs privilégiés sur base d'une grille</i>	7
1.7	LES SPECIFICITES DE L'ETUDE PRESENTE ET SES INEVITABLES LIMITES	8
1.7.1	<i>Quatre spécificités et accents</i>	8
1.7.2	<i>Principales limites</i>	8
2	Les offres, les potentialités et les réserves mobilisables	9
2.1	LA DEMOGRAPHIE FACE A L'EVALUATION DES BESOINS DE MAIN-D'OEUvre.....	9
2.1.1	<i>Problématique</i>	9
2.1.2	<i>Principales spécificités démographiques du Luxembourg</i>	9
2.1.3	<i>Que retenir des projections démographiques ?</i>	10
2.1.3.1	Nature et intérêt des projections démographiques	10
2.1.3.2	Quelle évolution démographique ?	10
2.1.3.3	Quel volume de la population active à l'avenir ?	11
2.1.3.4	Limites des projections	11
2.1.4	<i>Conclusions et perspectives</i>	12
2.2	LA MOBILISATION DES « POTENTIALITES INTERNES ».....	15
2.2.1	<i>Problématique générale</i>	15
2.2.1.1	Les questions qui se posent.....	15
2.2.1.2	Clarifications des concepts	15
2.2.2	<i>Les demandeurs d'emploi</i>	16
2.2.2.1	Problématique.....	16
2.2.2.2	Principaux éléments d'analyse et principales conclusions	16
2.2.2.3	Pistes et orientations	19
2.2.3	<i>Les femmes</i>	21
2.2.3.1	Problématique.....	21
2.2.3.2	Principaux constats et conclusions.....	21
2.2.3.3	Pistes et orientations :	23
2.2.4	<i>Les personnes âgées</i>	24
2.2.4.1	Problématique.....	24
2.2.4.2	Principaux points d'analyse et conclusions	24
2.2.4.3	Pistes et orientations	26
2.3	LE « RESERVOIR » DE LA GRANDE REGION : LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS	29
2.3.1	<i>La problématique</i>	29
2.3.2	<i>Principaux apports de l'analyse</i>	29
2.3.3	<i>Quelques conséquences et défis</i>	31
2.3.3.1	Impact et défi linguistique	31
2.3.3.2	Impact et défi au niveau de la sécurité sociale et au niveau fiscal	31
2.3.3.3	Impact et défi au niveau de la participation sociale	32
2.3.3.4	Impact et défi posés par les frontaliers au niveau économique	32
2.3.3.5	La perception des frontaliers par les résidents au niveau de l'emploi	33
2.3.3.6	Conclusion générale	33
2.3.4	<i>Orientations et pistes</i>	33
2.3.4.1	Maintenir sinon renforcer le potentiel d'attrait du Luxembourg à l'égard de la main d'œuvre de la Grande Région	33
2.3.4.2	Mieux articuler les ressources de la Grande Région et la formation scolaire et professionnelle au Luxembourg et, plus largement, dans la Grande Région	34

2.3.4.3	Diminuer les formes de trop grande dépendance du marché de l'emploi et de l'économie luxembourgeoise à l'égard de la main d'œuvre frontalière tout en s'inscrivant délibérément dans l'économie de la Grande Région	35
2.3.4.4	Améliorer notre connaissance de la population de la population active autochtone et étrangère, actuelle et potentielle	36
2.4	LES POTENTIELS DE L'IMMIGRATION PORTUGAISE A PARTIR DE L'ETUDE DES MOUVEMENTS MIGRATOIRES	37
2.4.1	<i>Problématique</i>	37
2.4.2	<i>Principales conclusions</i>	37
2.4.2.1	Trois caractéristiques de l'émigration portugaise	37
2.4.2.2	Facteurs d'attrait ou de départ des Portugais pour le Luxembourg	37
2.4.2.3	Des profils nouveaux	38
2.4.2.4	Dialectique entre « retours » et intégration	38
2.4.2.5	Un taux d'activité élevé chez les jeunes Portugais	39
2.4.3	<i>Orientations et recommandations</i>	40
2.5	L'IMPACT DE L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG	41
2.5.1	<i>Problématique</i>	41
2.5.2	<i>Principaux apports de l'analyse</i>	41
2.5.2.1	Une balance plutôt en faveur d'une libre circulation immédiate ou rapide	41
2.5.2.2	Les facteurs poussant à l'émigration	42
2.5.2.3	Les facteurs attirant l'immigration interne aux pays de l'Union européenne	43
2.5.2.4	De la difficulté à déterminer le potentiel migratoire	44
2.5.2.5	L'élargissement vu par les habitants du Luxembourg:	48
2.5.2.6	Conclusions générales et synthétiques	49
2.5.3	<i>Orientations, pistes et propositions dans le cadre d'une période de transition</i>	49
2.6	AUTRES TYPES DE POPULATION SUSCEPTIBLES D'ALIMENTER L'OFFRE DE TRAVAIL	52
2.6.1	<i>Problématique générale</i>	52
2.6.2	<i>L'immigration familiale</i>	52
2.6.2.1	Problématique	52
2.6.2.2	Principaux apports de l'analyse et conclusions	52
2.6.2.3	Pistes et orientations	54
2.6.3	<i>Les demandeurs d'asile selon la Convention de Genève</i>	54
2.6.3.1	Problématique	54
2.6.3.2	Principaux apports de l'analyse et conclusions	55
2.6.3.3	Pistes et orientations	55
2.6.4	<i>Autres catégories de personnes ayant besoin d'une protection</i>	56
2.6.5	<i>Les étudiants</i>	57
2.6.5.1	Problématique	57
2.6.5.2	Pistes et orientations	57
2.6.6	<i>Les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée : un potentiel à mobiliser</i>	58
2.6.7	<i>Conclusion</i>	59
3	La mobilité sectorielle et les structures d'emploi par profession	60
3.1	PROBLEMATIQUE	60
3.2	LIMITES DES ANALYSES	60
3.3	PRINCIPALES CONCLUSIONS	61
3.3.1	<i>Les tendances à la segmentation du marché de l'emploi sont diverses tout comme les mécanismes qui les favorisent</i>	61
3.3.2	<i>Autres phénomènes de restructuration du monde du travail</i>	62
3.3.3	<i>Trajectoires ascendantes et descendantes</i>	63
3.4	PISTES, ORIENTATIONS, DEFIS	64
4	L'analyse des besoins et des demandes actuels et probables de main d'œuvre en provenance de l'économie et de la société ?	66
4.1	LA DIFFICILE EVALUATION DES BESOINS ET LA COMPLEXITE DES CHOIX POLITIQUES A OPERER	66
4.1.1	<i>Principales conclusions :</i>	66
4.1.1.1	Des approches différentes pour évaluer qualifications et compétences	66
4.1.1.2	L'importance de la contingence économique dans l'évaluation des besoins	67
4.1.1.3	Une vue globale sur l'importance qualitative et quantitative des besoins est actuellement difficile sinon impossible	68
4.1.1.4	Peu d'indicateurs fiables sur les réponses apportées aux « besoins »	69
4.1.1.5	L'utilité réelle mais relative des enquêtes d'entreprises	69
4.1.1.6	L'inadéquation entre l'offre et la demande est difficilement mesurable	70

4.1.1.7	Le recours aux projections sociodémographiques s'avère nécessaire mais insatisfaisant.....	70
4.1.1.8	Les langues : éléments de compétence, instruments de régulation du marché de l'emploi et moyens d'intégration sociale.....	71
4.1.1.9	L'école, la formation initiale et la formation continue en rapport avec le marché de l'emploi.....	72
4.1.2	<i>Orientations, pistes, défis et recommandations</i>	76
4.1.2.1	Evaluation des besoins.....	76
4.1.2.2	Politique linguistique.....	77
4.1.2.3	Le rôle et les fonctions de l'école dans le contexte d'un marché de l'emploi régional.....	78
4.2	LES PERMIS DE TRAVAIL, UN OUTIL DE «GESTION» DE LA MAIN D'ŒUVRE EXTRACOMMUNAUTAIRE ...	80
4.2.1	<i>Problématique</i>	80
4.2.2	<i>Conclusions et défis</i>	80
4.2.2.1	Le système des permis garde une certaine utilité, à certaines conditions.....	80
4.2.2.2	Limites et intérêt des statistiques sur les permis et les refus de permis.....	81
4.2.2.3	Des critères pour conclure au besoin de main-d'œuvre non-communautaire	82
4.2.2.4	Allègement du système des permis de travail	82
4.2.2.5	La pertinence socio-économique du système des trois permis.....	82
4.2.3	<i>Orientations et recommandations</i>	83

1 Introduction

1.1 Le cadre général de la demande au président de la Commission parlementaire spéciale « immigration »

Suite à la déclaration de Monsieur le Premier Ministre Jean-Claude JUNCKER sur l'état de la Nation, le gouvernement, représenté par le Ministre du Travail et de l'Emploi, a chargé Monsieur GLESENER, président de la Commission parlementaire spéciale « immigration » d'élaborer un rapport sur les interrelations et combinaisons possibles, à moyen et long terme, entre immigration et marché de l'emploi.

Cette étude devrait constituer un rapport d'orientation politique, en toute indépendance, basé sur une analyse approfondie et fondée sur des éléments objectifs (statistiques,.....). Il devrait permettre de baliser les bonnes questions.

Monsieur GLESENER a demandé au Sesopi-Centre Intercommunautaire de l'assister, d'un point de vue scientifique, dans la préparation de ce rapport.

1.2 Les prémisses et questions de départ

Les éléments de situation et les questions de départ par rapport auxquels ce rapport est censé apporter des éléments de réponse et de proposer des orientations sont, principalement :

- Quelle est la situation du marché de l'emploi au Luxembourg et quelles sont ses perspectives ?
- Quelles possibilités démographiques faut-il envisager si l'on veut favoriser le plein emploi ?
- Quelles sont les perspectives et les possibilités ouvertes par la Grande Région par rapport à l'emploi et au marché de l'emploi ?
- Quels éléments nouveaux apporte à cette problématique l'élargissement de l'Union européenne ?

1.3 Les objectifs plus précis auxquels répondre

Le traitement de ces problématiques devrait permettre de répondre à plusieurs questions relevant de la politique de l'emploi et constituant autant d'objectifs concrets de l'étude :

- De quelle immigration (manuelle ou intellectuelle) le marché de l'emploi a-t-il besoin au Luxembourg ?
En particulier, comment répondre à d'éventuels phénomènes d'ascension sociale dans certains secteurs et dans certaines populations immigrées (p.ex. de la population portugaise) ?
- D'où les nouvelles immigrations pourraient-elles venir ?
- Convient-il de déployer une démarche politique spécifique ou plutôt une politique du laisser-faire ?
- Faut-il envisager des accords de main-d'œuvre ?
- Quelles sont les implications possibles, au niveau de la sécurité sociale, des évolutions probables de la population, du marché de l'emploi et de la population ?

1.4 Le fil rouge de la démarche

Le fil rouge consistera en une question centrale à laquelle l'étude va chercher à apporter des éléments de réponse et par rapport à laquelle on cherchera à mettre en perspective les éléments de situation présente, les évolutions passées, certains scénarios d'évolutions possibles, les conclusions et orientations proposées dans les divers domaines abordés.

Cette question sera déclinée de la manière suivante :

Comment le pouvoir politique pourrait-il s'y prendre pour assurer au pays dans les prochaines années, au départ de la situation actuelle, un marché de l'emploi qui lui permette de répondre à ses besoins de main d'œuvre ? Dans cette perspective, comment assurera-t-il le plein emploi ? Comment maîtrisera-t-il l'impact des évolutions démographiques et de l'emploi sur la sécurité sociale, tout en maintenant dans le pays un niveau de développement au moins semblable au niveau actuel et en réalisant ces objectifs dans une perspective d'intégration et de justice sociale ?

1.5 Le plan de l'étude

Pour répondre à cette question synthétique globale et couvrir les différents domaines qu'elle comporte, il nous a semblé nécessaire de couvrir les trois grandes problématiques suivantes, correspondant grosso modo à trois pôles du marché de l'emploi et de ses déterminants : (a) les offres actuelles, les potentialités et les réserves mobilisables ; (b) les besoins et les demandes ; (c) une problématique qui relève des deux pôles précédents et les relie l'une à l'autre : la mobilité.

A. Le pôle de l'offre, des potentialités et des réserves de main d'œuvre

Il s'agit, en partant d'un état des lieux, d'apprécier les différents potentiels de main-d'œuvre, en tenant compte des qualifications, de la mobilité, des obstacles, des atouts, des incitants pour la mobilisation de ces réservoirs, et d'évaluer les impacts sociaux, économiques, éthiques et politiques de telles mobilisations.

- a. Quelles leçons globales tirer des évolutions récentes, de la situation actuelle et des projections en matières de démographie, de marché de l'emploi et d'immigration ?
- b. Les réserves internes : les chômeurs, les femmes, les personnes âgées
- c. Les potentialités de la Grande Région : les travailleurs frontaliers
- d. Les potentiels résultant de la libre circulation des ressortissants communautaires, particulièrement l'importance et l'impact de l'immigration portugaise
- e. Les réserves en provenance des nouveaux pays membres de l'Union Européenne (« élargissement »)
- f. Les autres potentialités (regroupement familial, demandeurs d'asile...).

B. Mobilité sectorielle et structures d'emploi par profession

L'analyse de la mobilité sectorielle et de l'évolution de la structure de l'emploi des actifs est essentielle pour comprendre la dynamique du marché de l'emploi entre l'évolution de l'offre et la création de nouveaux besoins, le développement de migrations de substitution et donc l'émergence de zones de concurrence entre types de salariés, l'existence de migrations de complémentarité. Cette analyse de la mobilité doit s'arrêter aussi sur les motifs qui peuvent être à la base de changements d'emploi et sur les raisons qui peuvent expliquer l'évolution de la structure de l'emploi, sur les valorisations ou dévalorisations de certains secteurs ou métiers, sur les attentes de la population par rapport à un emploi.

C. Quels sont les besoins et demandes actuels et probables de main d'œuvre en provenance de l'économie et de la société ?

Après avoir analysé les potentialités du côté de l'offre de la demande, on s'intéresse dès à présent à l'analyse de la demande et des besoins de main-d'œuvre. Qu'est-ce qui se cache derrière les notions de besoin, de qualification, de compétence ? Quel contenu donner à ces concepts ? On s'interroge plus particulièrement sur les lieux d'identification et aux manières d'évaluer les besoins par secteur économique. Quels sont les atouts et les lacunes des évaluations des besoins ? Comment peut-on répondre au constat de manque de connaissance et d'analyse des besoins ? Peut-on prévoir l'évolution des besoins à moyen et long terme ?

On s'intéresse aussi, dans cette partie, à la langue comme élément de qualification et de besoin, et comme jouant une fonction de régulation du marché de l'emploi. On examine l'inadéquation entre offre et demande et certaines manières d'y répondre, notamment à travers l'orientation de l'école par rapport au marché de l'emploi et l'importance de la formation continue.

La problématique des permis de travail complétera cette approche dans la mesure où les réglementations et les pratiques en ce domaine jouent, elles aussi, une fonction de régulation du marché de l'emploi.

Dans la version proposée ici, le rapport suivra *grosso modo* le plan ci-dessus. Chacune des grandes parties et des chapitres qui les constituent seront habituellement structurés en trois paragraphes : dans le premier, on situera cette partie ou ce chapitre par rapport au fil rouge (= problématique) ; dans un second paragraphe, on synthétisera les principaux apports des analyses opérées dans l'étude qui lui a été consacrée (= conclusions) ; et, dans le troisième paragraphe, on fera état des principaux défis et des principales recommandations à partir des analyses opérées et des conclusions formulées.

Dans plusieurs chapitres, nous nous référons à l'immigration portugaise. L'étude de cette immigration, qui est à la base de la communauté étrangère la plus importante au pays, est exemplative dans la mesure où elle permet de dégager un ensemble de questions et de réponses qui peuvent servir d'orientations en cas de recours à de nouvelles immigrations.

1.6 Méthodologie

Pour élaborer ce rapport, ses conclusions et ses propositions, nous avons consulté, utilisé et confronté trois types de sources :

1.6.1 Approche statistique

Nous avons eu recours directement aux statistiques fournies par le RGPP, le Statec (recensements,...), l'IGSS, divers Ministères (Ministère de l'Education Nationale, Ministère de la Santé, Ministère de la Sécurité Sociale), les Chambres Professionnelles (Chambre des Métiers, Chambre de Commerce) aux analyses et synthèses statistiques commentées et publiées par le Statec, l'OCDE, Eurostat, Eurobaromètre, ADEM, etc. Dans certains cas toutefois, nous avons effectué des traitements statistiques sur des données recueillies par ailleurs.

1.6.2 Recherche et étude documentaire

De même, nous avons recensé et dépouillé de nombreuses études sur la population, le marché du travail et l'immigration au Luxembourg, dans la Grande Région et en Europe. Dans ce cadre, nous situons aussi notre lecture du rapport de la Commission Spéciale « Immigration », présidée par M. Glesener et publiée le 4 février 2004. Des données ont été recherchées par ailleurs sur la situation dans les pays voisins et auprès de la Commission européenne.

1.6.3 Entretien d'interlocuteurs privilégiés sur base d'une grille

Enfin, nous avons rencontré et longuement interviewé de nombreux acteurs de la vie économique, sociale et politique du Grand-Duché de Luxembourg relevant des institutions et organisations suivantes :

- ☐ Union des entreprises luxembourgeoises
- ☐ L'ABBL
- ☐ Dexia-Bil
- ☐ La Compagnie de Construction
- ☐ Pricewaterhouse
- ☐ Arcelor
- ☐ LCGB
- ☐ Statec
- ☐ Ministère du Travail et de l'Emploi
- ☐ Ministère de l'Économie
- ☐ Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports
- ☐ Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
- ☐ Administration de l'Emploi

Ces entretiens approfondis ont été complétés par des contacts supplémentaires et des informations recueillies via téléphone auprès d'autres interlocuteurs provenant de milieux politiques, économiques et sociaux : Ministère de la Justice, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la

Recherche, Ministère de l'Education Nationale, Ministère de la Santé, Ministère de la Sécurité Sociale, ADEM, Statec, Chambre de l'Agriculture, Chambre du Commerce, Fédération des artisans, Chambre des Métiers, Fédération Horesca, OGB-l..

1.7 Les spécificités de l'étude présente et ses inévitables limites

L'étude dont on propose ici les résultats doit être vue en complément à d'autres déjà réalisées par divers acteurs économiques et politiques, entre autres le rapport de la Commission parlementaire sur la politique d'immigration. Il convient par contre d'explicitier dès maintenant les spécificités ou les accents qui, croyons-nous, caractériseront notre approche, ainsi que ses inévitables limites.

1.7.1 Quatre spécificités et accents

- A. Notre approche de base consiste d'abord à proposer une étude qui s'appuie sur des analyses et des études existantes, sur des données et des statistiques publiées ou qui nous ont été aimablement communiquées. Cependant, en accordant une grande place aux interviews et entretiens avec divers acteurs économiques, sociaux et politiques, nous avons contribué à compléter les informations et à enrichir les sources de réflexion sur les problématiques abordées. C'est particulièrement le cas d'interviews et d'entretiens avec plusieurs entreprises importantes du pays.
- B. Notre approche cherche par ailleurs à réaliser et développer une vue globale et articulée des diverses potentialités concernant le marché de l'emploi dans ses liens à l'immigration. En ce sens, elle vise à dépasser un traitement segmentaire des populations ou des problématiques.
- C. Grâce à cette approche articulée, notre étude permettra de dégager des constantes et des points forts transversaux, dont plusieurs conduiront à poser au politique des questions en termes de choix politiques, d'implications éthiques et de justice sociale, de choix de société, de maintien ou non du statu quo du système socioéconomique luxembourgeois actuel.
- D. Notre étude a cherché aussi à identifier des facteurs et des obstacles à la mobilisation des différents potentiels de main d'œuvre, impliquant des finalités ou des choix de société ou accordant une place aux mentalités et aux perceptions subjectives des acteurs sociaux.

1.7.2 Principales limites

- A. Produire en quelques mois une vue d'ensemble et articulée ne laisse ni le temps ni les moyens d'aller en profondeur et en détail dans tous les domaines concernés.
- B. Notre contribution s'appuie principalement, mais non exclusivement, sur des études, recherches et analyses opérées par d'autres, dont nous avons cherché à dégager et à articuler les conclusions essentielles. Sauf pour les exceptions signalées ci-dessus, nous n'avons pas opéré nous-mêmes de recherches nouvelles ou complémentaires.
- C. Les problématiques et les domaines couverts sont particulièrement complexes ; pour plusieurs d'entre eux, les données et les statistiques manquent ou sont lacunaires ; pour d'autres encore, on ne peut que se baser sur des scénarios possibles, parfois probables. Dans la mesure, cependant, où il s'agit de fonder à terme une réelle politique du marché de l'emploi, nous avons indiqué plusieurs directions dans lesquelles poursuivre la recherche ou initier des recherches, améliorer les outils statistiques ou en créer de nouveaux, corriger certains dysfonctionnements dans les relations et les communications entre certains acteurs économiques, sociaux, administratifs ou politiques.

2 Les offres, les potentialités et les réserves mobilisables

Globalement, dans cette première partie, il s'agit, sur base d'un état des lieux, d'apprécier les différents potentiels de main-d'œuvre, en tenant compte des qualifications, de la mobilité, des obstacles, des atouts, des incitants pour la mobilisation de ces réservoirs, et d'évaluer les impacts sociaux, économiques, éthiques et « politiques » de telles mobilisations.

2.1 La démographie face à l'évaluation des besoins de main-d'oeuvre

2.1.1 Problématique

Le débat sur la réouverture contrôlée des frontières, face aux déficits démographiques et économiques, a pris de l'ampleur au sein de l'Union européenne. On cherche à évaluer les flux d'immigration nette qui permettraient de compenser le déclin des populations, de neutraliser le vieillissement ou de stabiliser le marché de l'emploi.

Pour mener de manière correcte et pertinente un débat sur l'immigration et le marché de l'emploi, il est indispensable de se rappeler les principaux paramètres démographiques en jeu et de tenir compte des indications apportées par les projections démographiques et des spécificités du Luxembourg dans ce domaine.

2.1.2 Principales spécificités démographiques du Luxembourg

Au Luxembourg, ce débat se pose en effet dans des termes très particuliers, du moins à court et moyen terme, vu sa situation tout à fait particulière. Celle-ci pourrait être caractérisée comme suit :

- Des taux d'activité largement en dessous de la moyenne européenne pour les femmes et les personnes âgées (voir chapitre 2.2).
- L'immigration était et reste aujourd'hui encore la composante quasi exclusive de la dynamique démographique du pays. La croissance de la population du dernier demi-siècle est imputable pour plus des 3/4 à l'immigration nette et pour 1/4 au taux d'accroissement naturel, lui-même gonflé par le poids migratoire responsable des soldes naturels positifs. En d'autres termes, le déficit démographique est, depuis de longues années, intégralement compensé par l'immigration.
- La population luxembourgeoise croît légèrement en chiffres absolus (grâce aux transferts de nationalité) mais diminue en chiffres relatifs. Elle vieillit sous le double impact de la chute des taux de fertilité et de l'augmentation de l'espérance de vie. Les étrangers résidant au pays jouent un rôle considérable dans le freinage du vieillissement de la population¹.
- À la différence des pays voisins, la population étrangère présente au Luxembourg se caractérise essentiellement par sa dimension communautaire : les ressortissants de l'Union Européenne représentent 87% de la population étrangère.
- La proportion des 60 ans et plus et l'indice de dépendance, c'est-à-dire le nombre de personnes actives par retraité, restent stables depuis trente ans grâce à l'immigration². Dans la population résidente du pays, s'il y a davantage de personnes susceptibles de quitter le monde du travail que de personnes prêtes à y entrer, ce phénomène peut être compensée par l'immigration nette et par le recours à la main-d'oeuvre frontalière. L'impact de cette dernière sur le marché de l'emploi est considérable (39% de l'ensemble des salariés au 31 mars 2003), ne serait-ce que parce qu'il réduit davantage encore le phénomène de vieillissement de la population active.

¹ Statec, Centre Universitaire de Luxembourg : *La société luxembourgeoise à travers le recensement de 2001. Fiches thématiques*, Catherine BURNOTTE-BOREUX, Yvan CASTEELS, sous la direction de Fernand FEHLEN.

² *Ibidem* 1, p. 21.

2.1.3 Que retenir des projections démographiques ?

2.1.3.1 Nature et intérêt des projections démographiques

Les données démographiques caractérisant aujourd'hui le Luxembourg sont évidemment incontournables lorsqu'on veut établir des projections de population dans les décennies à venir en fonction de divers scénarios. Les projections de population constituent un outil essentiel pour quiconque tente d'apprécier « *les conséquences attachées à telle ou telle éventualité concernant les facteurs qui gouvernent l'évolution démographique* »³. Elles sont toujours basées sur des hypothèses (= scénarios) concernant l'évolution des principaux indicateurs démographiques, tels que l'indicateur conjoncturel de fécondité par femme (qui pourrait atteindre dans le long terme 1,8 enfants par femme,...), l'espérance de vie (qui pourrait progresser par exemple jusque 80 ans chez les hommes et jusque 85 ans chez les femmes), ou encore en fonction de l'évolution des soldes migratoires.

2.1.3.2 Quelle évolution démographique ?

Au niveau démographique, nous retiendrons les éléments suivants :

- En se basant sur l'évolution passée des soldes migratoires, on peut prévoir une croissance nette et durable de la population dans les prochaines années⁴.
- Les évolutions démographiques influenceront les évolutions des structures d'âge des 18 à 65 ans. Grâce aux flux migratoires et à la contribution démographique de la population étrangère⁵, le Luxembourg connaîtra un vieillissement de sa population active moindre que la grande majorité des autres pays européens.
- En ne tenant compte que des résidents, le nombre de personnes potentiellement actives connaîtra une progression substantielle au Luxembourg alors qu'elle stagnera dans les autres pays européens : progression de 12,5% entre 2000 et 2020 et de 18 % entre 2000 et 2050. Le groupe des 15 à 24 ans connaîtra une progression importante au Luxembourg, contrairement aux autres pays européens.
- Cette situation favorable, essentiellement due aux mouvements migratoires, n'empêchera toutefois pas l'augmentation progressive du ratio de dépendance⁶. L'accroissement plus ou moins important d'un tel ratio sous le double effet des faibles taux de natalité et de l'allongement de la durée de vie dépend une fois de plus du scénario retenu pour les soldes migratoires :
 - un scénario démographique favorable (faisant abstraction de la main-d'œuvre frontalière) basé sur un solde migratoire important pourrait se traduire par un taux de dépendance de 40% en 2050⁷;
 - un scénario moins favorable se traduirait par un taux de dépendance de 52% en 2050⁸ ;
 - d'après les calculs récents du Statec, si, aujourd'hui, on compte 4,77 résidents âgés de 15 à 65 ans pour 1 résident âgé de 65 ans et plus, à l'horizon 2053 ce rapport est susceptible de régresser dans une fourchette comprise entre 3,28⁹ (en cas de soldes migratoires très forts) et

³ Gérard CALOT, *La démographie du Luxembourg – Passé, présent et avenir*, Statec, 1978. On peut ainsi chercher à déterminer quel serait par exemple dans x ans le poids des Luxembourgeois dans la population totale, si se maintenaient de très faibles taux de fécondité chez les femmes luxembourgeoises en même temps que se poursuivrait une forte immigration d'étrangers sur une longue période.

⁴ Pour plus de détails à propos de cette analyse, voir Serge FELD, *Approche économique des migrations internationales, conséquences dans les pays d'accueil et effets sur la main d'œuvre dans l'union Européenne et particulièrement au Luxembourg*, Colloque Migrations : les enjeux, in *Ensemble*, 71-72, mars 2003.

Les données démographiques d'Eurostat permettent de dire qu'il y a un accroissement annuel de population de 0,74% alors que le scénario médian de la dernière révision de *World Population Prospects* de l'ONU prévoit un accroissement un peu plus important, les décalages entre les deux étant dus aux hypothèses différentes sur les soldes migratoires.

⁵ Ce n'est pas parce que les femmes étrangères seraient plus fécondes, mais parce que l'immigration apporte une population jeune en âge de procréer.

⁶ Le ratio de dépendance permet de quantifier la charge du vieillissement supportée par la population d'âge actif, en rapportant la population de 65 ans et plus à la population âgée entre 20 et 64 ans. Voir : OCDE, *Vieillesse et politiques de l'emploi, examen thématique sur les politiques pour améliorer les perspectives des travailleurs âgés sur le marché du travail*. Sources : *Projections nationales* ; Eurostat, *Projections de population* (révision 1999) et ONU, *Perspectives de population mondiale 1950-2050* (révision 2000), février 2001.

⁷ La variante « dynamique positive » se place dans l'hypothèse d'une croissance économique soutenue, avec un solde migratoire de 3500 individus par année.

⁸ La variante « stagnation » se base sur un recul du solde migratoire de 3500 à 1500 entre 2000 - 2020 pour rester nul jusqu'en 2050.

⁹ Passant progressivement de 3.258 pendant la période 2003-2007 à un doublement de l'immigration nette, donc à 6.516 pour la période de 2049-2053.

2,81¹⁰ (en cas de migration nette annuelle forte), ou à 2,05 (en cas de migration nette nulle). Les seules potentialités démographiques sans recours à l'immigration sont largement en-dessous du taux de renouvellement de la population active résidente. Dans les 50 ans à venir, il y a largement plus de personnes susceptibles de sortir du marché de l'emploi que de personnes susceptibles d'y entrer¹¹.

2.1.3.3 Quel volume de la population active à l'avenir ?

Outre l'évolution du facteur démographique et les soldes migratoires, le taux de participation des résidents - donc en somme leur comportement dans le domaine de l'activité - est susceptible de contribuer au volume de la population active. Cette problématique relève de la mobilisation des *réserves internes*. Et la plupart des projections concernant la population et l'emploi partent de l'offre issue de la seule population résidente (sans prendre en compte les frontaliers). Sur base des tendances observées dans le passé, plusieurs variantes de ces projections vont dans le sens d'un relèvement des taux d'activité interne.

- Sur base d'une projection d'Eurostat et d'un scénario médian de légère progression des taux d'activité¹², le Luxembourg connaîtrait un accroissement de sa population active de 13% d'ici 2025 — dont 5% serait dû à l'effet démographique et 8% à l'effet de comportement¹³. Le dynamisme démographique est tel qu'avec un taux de participation constant, il y aurait encore une progression de 5% jusqu'en 2025 alors que, pour l'Europe des 15, il y aurait un recul de 7%.
- Les projections auxquelles se réfère l'OCDE¹⁴ (excluant les frontaliers) mettent en relation deux variantes démographiques (la variante « dynamique positive » et la variante « stagnation »¹⁵) et trois scénarios d'activité interne (scénarios constant¹⁶, moyen et maximum). Mettons en évidence plusieurs hypothèses :
 - À taux d'activité constant et dans l'hypothèse de la variante « stagnation », la population active résidente chuterait de 40.000 personnes d'ici 2050.
 - Un scénario maximum de relèvement des taux d'activité interne¹⁷, joint à un solde migratoire annuel de 3.500 personnes (variante « dynamique positive ») permettrait à moyen terme d'avoir une offre de travail supplémentaire assez substantielle (taux de croissance annuelle de 0,47%) d'ici 2050. Un tel scénario équivaldrait à une croissance annuelle de l'emploi résident de 3.860 personnes. Pour rappel, la croissance moyenne de l'emploi intérieur sur les 12 dernières années était de 8.200 (le phénomène des frontaliers intervenant en grande majorité dans cette création d'emplois), alors qu'elle était de 3.100 personnes entre 1953 à 2001. Un tel scénario de croissance d'emploi serait donc raisonnable si on se réfère aux 50 dernières années, mais serait largement en deçà de la situation prévalant dans les années 90.
 - Dans une hypothèse de « stagnation » de la migration, sur 50 ans, un relèvement important des taux d'activité interne (scénario maximum) permettrait de répondre partiellement aux besoins quantitatifs de main-d'œuvre : elle signifierait 49.000 emplois supplémentaires d'ici 2050 (en faisant abstraction d'une inadéquation qualitative entre offre et demande), donc une croissance moyenne annuelle d'emplois de 1000, ce qui serait largement en dessous du niveau des 50 dernières années.

2.1.3.4 Limites des projections

La dynamique démographique du Luxembourg dépend très fortement de l'apport migratoire. Or, les mouvements migratoires ne constituent pas un facteur purement démographique. Il existe une corrélation étroite entre immigration et croissance économique, très visible, lorsqu'on met en relation

¹⁰ La variante retenue est une migration nette annuelle de 3.258.

¹¹ En cas de soldes migratoires nuls, et en se basant sur les scénarios irréalistes que tous les jeunes rentrent sur le marché de l'emploi dès l'âge de 15 ans et que toutes les personnes sortent du marché de l'emploi seulement à 65 ans, le ratio entre ces deux catégories de personnes serait de 1,15 de 2003 à 2007 pour chuter à 0,80 de 2048 à 2052.

¹² Serge FELD, *op. cit.*

¹³ Le Luxembourg serait le seul pays avec l'Irlande où ces taux resteraient positifs tout au long de la période.

¹⁴ OCDE, *op. cit.*

¹⁵ Voir notes 7 et 8.

¹⁶ Les taux d'activité par âge et genre restent constants au niveau observé en 2000.

¹⁷ Tous les taux d'activité par âge et genre au Luxembourg rejoignent progressivement en 2030 les taux maximum observés en 2000 dans les pays de l'OCDE et restent constants ensuite.

les taux de croissance annuels (en valeur) du PIB avec les soldes migratoires. Les soldes migratoires suivent l'évolution économique et l'immigration continue encore à augmenter quelque temps après le fléchissement du PIB. Il en va d'ailleurs de même en ce qui concerne l'apport des frontaliers¹⁸. Les flux migratoires jouent une fonction de régulation conjoncturelle qui se traduit par leur diminution durant les phases de récession et une amplification en cas d'expansion économique.

La forte dépendance des soldes migratoires par rapport aux besoins de l'économie et à la demande de main-d'œuvre nous amène à penser que les scénarios démographiques favorables sont largement tributaires de l'attractivité du site du Luxembourg pour les entreprises et les salariés (salaires et protection sociale des emplois). Or, la plupart des projections négligent ce facteur.

C'est le BIT qui, dans le cadre de l'étude sur l'avenir des pensions¹⁹, a intégré ce facteur dans ses projections à partir de scénarios sur la productivité. Sur base d'hypothèses sur la croissance économique et le développement de la productivité, il est en effet toujours possible d'établir la demande future de travail dont les variations se déclinent en fonction des diverses combinaisons possibles entre ces deux facteurs. On pourrait ensuite confronter le volume de la demande au volume de l'offre selon divers scénarios (augmentation des taux d'activité interne, différentes variantes du solde migratoire)²⁰. Or, il serait hasardeux de pronostiquer cette demande à l'avenir même d'un point de vue uniquement quantitatif. La tâche semble encore plus difficile si on devait prédire les besoins de qualification²¹.

L'évolution du marché de l'emploi qui détermine l'embauche de travailleurs étrangers est spécifique à chaque pays et doit être analysée en fonction des contraintes régionales pour chaque marché du travail sectoriel. En outre, il faut prendre en compte deux phénomènes importants qui changent les données traditionnelles de la main d'œuvre étrangère : d'une part l'impact des nouvelles technologies sur la structure de l'emploi, et, d'autre part les effets de la mondialisation (ou globalisation) sur la localisation des activités²².

De plus, il semble difficile d'évaluer à l'avenir le partage de l'offre de travail entre résidents, nouveaux migrants, immigrés et frontaliers, d'autant plus qu'il s'agit, dans l'un et l'autre cas, d'une migration communautaire. Tout un ensemble de facteurs entreront de nouveau en jeu : les qualifications recherchées à moyen et long terme, la mobilisation de réseaux existant dans le pays d'accueil, le différentiel de standards de vie entre pays d'origine et pays de travail,...

2.1.4 Conclusions et perspectives

1. La plupart des projections démographiques se limitent à estimer l'offre de travail. Dans le cadre de l'évaluation de l'offre, on ne saurait évaluer les besoins de main-d'œuvre à partir d'analyses exclusivement démographiques qui ne prendraient en considération que des facteurs comme la population totale, la population en âge d'activité, l'allongement de la durée de vie, le taux de natalité. De tels scénarios risquent de surestimer les besoins des pays industrialisés. Si l'on tient compte de l'évolution probable des taux d'activité, les besoins sont susceptibles de se réduire. Il en irait de même sans doute si l'on tenait compte de l'évolution des qualifications au niveau des diplômes. Il est donc indispensable de confronter les projections estimant l'offre et la demande de travail selon divers scénarios et variantes.
2. Un relèvement important des taux d'activité interne (féminins ou de personnes âgées) ne suffirait pas à éponger les besoins quantitatifs de migration pour satisfaire une demande du travail relativement importante et trouver une réponse satisfaisante aux besoins qualitatifs de main-d'œuvre. Sans compter que le relèvement de ce taux risque de se heurter à d'importants obstacles structurels : contraintes de garde des enfants, attitudes et mentalités, ou, encore, une forte segmentation du marché de l'emploi selon les nationalités, ayant pour effet que l'on trouve telle ou telle nationalité avec tel ou tel statut dans tel ou tel secteur (ce qui confirme que les migrations

¹⁸ Voir : Jean LANGERS : *Régulation et projections*, in : *Migrations: les enjeux*, Conférences et colloque Asti, 2002 et *Ensemble* 71-72, Mars 2003, page 69.

¹⁹ BIT, *L'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension*, Luxembourg, février 2001.

²⁰ Jean LANGERS, *op. cit.*

²¹ Le Bureau of Labor Statistics des Etats-Unis prévoit une progression annuelle de 1% pour les emplois manuels faiblement qualifiés et de 2% pour les cadres, spécialistes et techniciens.

²² Serge FELD, *op. cit.*

interviennent également comme régulateur structurel du marché de l'emploi). Un déséquilibre croissant entre retraités et actifs résidents ne pourrait être que partiellement compensé par une politique vigoureuse de maintien et de retour, sur le marché de l'emploi, des femmes et des travailleurs de 50 ans et plus, actuellement sous représentés dans la population active au Luxembourg.

3. L'évolution démographique de la population luxembourgeoise a pour effet permanent une importante pénurie de main-d'œuvre. Cette pénurie est largement compensée jusqu'à présent, sans grandes difficultés, par le recours à une migration internationale prenant la forme soit d'immigrés, soit de frontaliers. Les mouvements migratoires assurent donc en grande partie l'équilibre entre offre et demande.
 - *Quantitativement*, les pressions du marché du travail, essentiellement liées aux modifications démographiques, semblent d'ores et déjà résolues au Luxembourg, du moins à court et à moyen terme et plus que dans les autres pays, par l'utilisation des ressources provenant de cette double migration communautaire.
 - *Qualitativement*, parmi d'autres, se pose la question des différences, au plan des qualifications, entre les embauches souhaitées et les demandeurs d'emploi. Là aussi, vu la stagnation de l'emploi autochtone et un taux de chômage somme toute assez faible, on peut penser que, jusqu'à présent, les migrations ont su fournir les réponses adéquates.
4. Si la situation démographique du Luxembourg est fondamentalement différente de celle des autres pays européens et si le pays a trouvé depuis plusieurs décennies des solutions apparemment satisfaisantes à ses besoins de main d'œuvre, le risque existe que des composantes importantes de la société s'accommodent à l'idée que les migrations résoudront indéfiniment et à long terme les problèmes démographiques et économiques du pays. Car, dans les autres pays, on considère les scénarios de recours à l'immigration davantage dans la perspective d'atténuer le déficit démographique plutôt que dans l'idée de pouvoir l'éponger intégralement, et cela en raison précisément des politiques d'intégration et du marché de l'emploi. En fait, d'un point de vue démographique, la question de l'immigration sélective de ressortissants de pays tiers, visant à atténuer ou résorber les tensions du marché du travail induites par des changements importants de l'offre et de la demande, ne se pose guère au Luxembourg vu l'importance de sa migration communautaire.
5. Il faut d'ailleurs s'interroger sur l'impact des fonctions remplies par les travailleurs immigrés et frontaliers sur les taux de participation de la population résidente au marché du travail. L'impact massif de ces deux migrations n'a-t-il pas permis au Luxembourg, d'une part, d'assurer un relatif bien-être à l'ensemble de la population résidente en finançant un système de droits et de prestations sociales assez favorables (départs généreux à la retraite, allocations de chômage élevées, niveaux importants de prestations sociales), et d'autre part, de laisser en friche une partie importante de ses potentialités internes. Ne permet-il pas d'escamoter ou de retarder la discussion autour du financement de la sécurité sociale, alors que les migrations représentent d'ores et déjà le facteur déterminant de la viabilité du système ? L'OCDE exprime sa préoccupation comme suit : *Il y a un risque de fuite en avant nécessaire pour maintenir la générosité des prestations sociales car l'équilibre des budgets sociaux dépend du maintien d'une croissance élevée et de l'apport toujours renouvelé de travailleurs frontaliers et étrangers. La viabilité à long terme du système des dépenses sociales serait moins fragile si des politiques appropriées étaient envisagées à temps pour encourager les travailleurs à rester plus longtemps au travail et pour leur offrir de meilleures conditions de travail*²³
6. Au-delà de cette question qui renvoie à l'extrême dépendance à l'égard de la main-d'œuvre étrangère, d'autres questions se posent sur le fonds. Ainsi :
 - La forte segmentation du marché de l'emploi selon la nationalité et la résidence nous interpelle inévitablement sur les défis en termes de cohésion sociale et d'« intégration », avec, entre autres, les dimensions linguistiques de cette cohésion et de cette intégration.

²³ OCDE, *Viellissement...*, op. cit.

- Par ailleurs, si l'apport démographique et économique des étrangers est indéniable, ces derniers représentent beaucoup plus qu'un simple « facteur » d'équilibre économique entre offre et demande. La question est posée de la solidarité et de l'équité entre autochtones et étrangers - immigrés et frontaliers - qui sont aussi des sujets de droits aspirant à une équité sociale.

2.2 La mobilisation des « potentialités internes »

2.2.1 Problématique générale

2.2.1.1 Les questions qui se posent

Les *potentialités internes* tiennent compte de ceux qui, à ce moment, sont demandeurs d'emploi et de ceux qui pourraient potentiellement le devenir.

D'un point de vue économique, la question pourrait se résumer dans une équation relativement simple : les besoins en main d'œuvre recrutée à l'étranger (qu'il s'agisse de migrants ou de frontaliers) résultent de la demande en main d'œuvre moins l'offre directement disponible ou mobilisable au Luxembourg. Aussi simple que cette équation puisse paraître, nous sommes tous conscients que le côté empirique en est très difficilement évaluable.

Les besoins actuels et futurs du marché de l'emploi pourraient-ils être couverts par une meilleure mobilisation des réserves internes ? Jusqu'à quel point convient-il de mobiliser ces réserves, sachant que les situations et les finalités peuvent être différentes d'un groupe à l'autre.

Nous ne reprenons pas ici toutes les discussions qui ont déjà eu lieu autour de la mobilisation des différentes réserves internes, dont chacune a déjà fait l'objet d'un débat parlementaire²⁴. Nous essayons à apporter un regard complémentaire en nous interrogeant, entre autres, sur les obstacles à une meilleure utilisation des potentialités internes et en mettant en évidence certaines problématiques qui nous semblent essentielles.

2.2.1.2 Clarifications des concepts

- Le concept de *réserves silencieuses* désigne la demande d'emploi non enregistrée. La grande majorité de ce groupe se compose traditionnellement de femmes. Il serait donc faux de ne voir dans les *réserves internes* que les demandeurs d'emploi enregistrés à l'Adem. Une politique du marché de l'emploi doit prendre en compte les potentialités non déclarées qui, sous les conditions économiques et législatives actuelles, ne sont pas disponibles pour le marché de l'emploi mais qui pourraient le devenir un jour.
- L'objectif politique numéro un est clairement le *plein emploi*. Cette notion de *plein emploi* appelle aussi des précisions. Faut-il y voir la satisfaction de la demande de ceux qui sont demandeurs d'emploi, ou plutôt un taux d'emploi de 100 % par rapport à la population en âge de travailler (de 15 à 65 ans)? La question du plein emploi ne doit-elle pas être liée au temps de travail effectivement presté²⁵ ?
- La notion de *réserve interne* ne devrait-elle pas inclure aussi toutes les personnes qui n'ont qu'un temps partiel et qui seraient intéressées à occuper un travail à plein temps. À cet effet, on peut se demander si les objectifs chiffrés concernant les taux d'emploi de certaines catégories de personnes (ex : femmes, personnes âgées) décidés lors des sommets européens sont éthiquement défendables, vu qu'ils peuvent cacher un large sous-emploi dû à des temps partiels non désirés. Ou faut-il reconvertir les taux d'emploi en équivalents temps plein pour avoir une vision un peu plus juste du marché de l'emploi, avec le risque toutefois d'inclure tous ceux qui ont librement choisi de ne pas travailler à plein temps ?

²⁴ Voir : *Débat d'orientation : La situation économique et sociale des femmes*, in : *Doc. parlementaire* N°5050, du 19 mars 2003 ; *Débat parlementaire sur l'actualisation de la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi [=PAN]*, in : *Doc. parlementaire* N°5143A; *Débat parlementaire sur la situation des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi*, séance publique de la Chambre des Députés du 16 mars 2004.

²⁵ Rappelons ici que les taux d'emploi ne sont pas toujours un indicateur optimal du degré de satisfaction de la demande de travail. Une personne qui travaille (régulièrement) une heure par semaine et qui est déclarée peut être considérée, statistiquement parlant, comme un actif au même titre que celle qui travaille 40 heures par semaine.

2.2.2 Les demandeurs d'emploi

2.2.2.1 Problématique

Les demandeurs d'emploi²⁶ sont considérés comme un groupe prioritaire par toute politique de l'emploi visant l'activation de ses réserves internes. D'une part, les demandeurs d'emploi, contrairement à d'autres catégories de personnes faisant partie des réserves internes, sont disponibles, c'est-à-dire cherchent activement à s'intégrer dans le marché du travail. D'autre part, la communauté nationale a une obligation morale de les aider à intégrer ou à ré-intégrer le marché du travail. Ceci dans un contexte où le travail au Luxembourg a une forte connotation morale, bien supérieure aux pays voisins²⁷.

Dans l'approche du phénomène du chômage²⁸ :

- nous avons choisi de comparer les chiffres de décembre 2000 à ceux de 2003²⁹ pour dresser une image globale de l'évolution du chômage au Luxembourg. Cette manière de procéder a un double avantage : on utilise les données disponibles les plus récentes et on compare des situations économiques très différentes ;
- nous nous basons pour des informations complémentaires sur les chiffres du recensement 2001.

2.2.2.2 Principaux éléments d'analyse et principales conclusions

2.2.2.2.1 Rappel de quelques paramètres concernant le chômage

- La majorité des demandeurs d'emploi a un niveau de formation inférieur³⁰ ou moyen, bien que l'évolution des chiffres du chômage montre une progression du nombre de demandeurs d'emploi avec niveau de formation supérieur plus rapide que celui des chômeurs ayant une plus faible qualification³¹. Cette tendance s'explique par les licenciements opérés dans des secteurs qui emploient du personnel qualifié.
- Une faible formation initiale correspond en moyenne à une durée d'inscription plus longue comme demandeur d'emploi³².
- La structure d'âge des demandeurs d'emploi a changé au cours des trois dernières années. Nous constatons une progression particulièrement importante au sein du groupe des 26 à 30 ans (+11%) et des moins de 26 ans (+9%).
- Les demandeurs d'emploi sont majoritairement étrangers et le taux de chômage varie considérablement selon les nationalités. En 2001, le taux de chômage des étrangers était de 4,1% contre 2,2% pour les Luxembourgeois. Une typologie du Statec, basée sur les données du

²⁶ Parler des demandeurs d'emploi en général et d'un point de vue formel est naturellement très réducteur. Derrière cette catégorie de personnes se cachent des histoires de vie souvent très différentes qui ont un impact important sur les chances de réussite d'un placement. L'Adem est appelée à jouer un rôle actif dans cette mise en relation de l'offre et de la demande d'une personne (voir : chapitre 4), ce qui fait qu'en pratique le profil du demandeur d'emploi est un profil à facettes multiples, qui dépasse de loin les renseignements d'ordre formel sur les qualifications, les diplômes et les expériences professionnelles.

²⁷ Les connotations morales du travail semblent toujours structurer profondément nos sociétés. Au Luxembourg plus qu'ailleurs, l'individu doit être courageux, travailleur et responsable ; la paresse, l'inactivité, le chômage sont difficilement tolérables. Pour plus de détails, voir : Frédéric Mertz, *Les représentations sociales du travail, de l'économie et de la justice*, in : *Les valeurs au Luxembourg. Portrait d'une société au tournant du 3ème millénaire*, RED, Editions saint-paul, Luxembourg, 2002. pp 144-155.

²⁸ Nous nous référons aux personnes sans emploi, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectées à une mesure pour l'emploi, indemnisées ou non indemnisées et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM.

²⁹ Une grande quantité de matériel statistique est publiée mensuellement par l'Adem ; nous faisons le choix de ne pas reprendre ces tableaux ici et de renvoyer au bulletin luxembourgeois de l'emploi.

³⁰ Les moins instruits sont les plus vulnérables par rapport au chômage comme le montrent également les données du recensement. Les personnes ayant un niveau d'instruction inférieur au bac représentent 73,85 % des chômeurs alors qu'ils constituent 60,9% de l'ensemble des actifs.

³¹ Le nombre de demandeurs d'emploi à basse qualification a augmenté de 50 % entre décembre 2000 et 2003, celui de niveau de formation supérieur a triplé.

³² ADEM, *Rapport d'activité 2002*, p. 41.

recensement, permet d'identifier 8 types de chômeurs³³. Le groupe des « Yougo-Albanais » étaient le plus touchés par le chômage (12,7%), devant d'autres non communautaires (8%)³⁴. Ces informations sont à lier au niveau d'instruction et au fait d'avoir ou non effectué une partie de son parcours scolaire au Luxembourg.

- Le taux de chômage suit les cycles économiques et pourtant la création d'emplois continue même en période d'augmentation du chômage. La croissance économique exceptionnelle de 1995 à 2000 est allée de pair avec une croissance importante de l'emploi au Grand-Duché. De 1997 à 2002³⁵, plus de 60.000 emplois ont été créés au Luxembourg. L'année 2001 marque un tournant : la croissance chute brutalement de 8,9% (croissance PIB) en 2000 à 1% en 2001. Les chiffres du chômage suivent cette évolution avec un certain retard. En 2002, le chômage enregistré par l'Adem augmente continuellement pour dépasser les 8000 unités, soit 4 % de la population active en novembre 2003. En même temps, l'emploi intérieur n'a jamais cessé d'augmenter, même si cette croissance s'est, elle aussi, fortement ralentie³⁶.
- On ne peut parler de chômage sans évoquer en même temps les mesures pour l'emploi. Le nombre de personnes qui bénéficient de différentes mesures pour l'emploi a pris un grand essor ces trois dernières années, passant de 2.053 à 2.742, ce qui revient à une progression de 34%. Le recours croissant aux mesures pour l'emploi est à resituer dans le contexte de la recrudescence du chômage³⁷. Le but de ces mesures d'activation est d'augmenter l'employabilité des personnes et de faciliter leur accès au *premier* marché de l'emploi.
- Le Luxembourg dispose d'un véritable arsenal de mesures de lutte/prévention contre le chômage. Plusieurs de ces mesures n'ont guère été utilisées, comme par exemple le recours à la préretraite-solidarité ou à la préretraite progressive.
- Il est possible qu'à l'avenir, on soit confronté à la co-existence d'un chômage frictionnel, conjoncturel et structurel³⁸.
 - o L'analyse de la durée d'inscription des demandeurs d'emploi fournit un ordre de grandeur sur les deux types de chômage (conjoncturel et structurel), à condition de tenir compte de la croissance du nombre de personnes bénéficiant d'une mesure pour l'emploi³⁹. Un quart des demandeurs d'emplois est inscrit depuis plus de 12 mois ; on peut supposer que cette situation est le résultat de l'inadéquation entre l'offre de travail⁴⁰ et la demande de travail. Cette inadéquation peut être due aux évolutions technologiques qui font qu'une partie de la population active ne correspond pas au profil des qualifications demandées.

³³ 1- Les jeunes Luxembourgeois (27,1%), âgés de 15 à 24 ans, peu instruits, ayant quitté l'école relativement tôt ; 2- les Luxembourgeois d'âge mûr (16,7%), ayant la quarantaine, souvent divorcés, avec un niveau d'instruction très bas ; 3- les Portugais arrivés dans les années 80 et 90 (16%), généralement âgés de 35 à 39 ans, mariés, peu instruits et locataires ; 4- les Portugais arrivés dans les années 70 (8,2%), qui ont la cinquantaine, mariés et peu instruits ; 5- les ressortissants des pays de l'union européenne (13,4%), qui viennent d'arriver au Luxembourg, jeunes (25 à 29 ans) et très instruits et locataires de logements ; 6- les ressortissants de pays hors Union européenne (7,7%), jeunes et bien instruits, mariés et locataires ; 7- les réfugiés (7,5%) presque exclusivement des Yougoslaves et Albanais ; 8- les Italiens (3,4%), dont l'immigration remonte aux années 60.

³⁴ Au 31 décembre 2002, les Luxembourgeois représentaient 35,6% des demandeurs d'emploi contre 64,4% des étrangers.

³⁵ Données IGSS au 31 mars de chaque année.

³⁶ De décembre 2000 à décembre 2003, l'emploi intérieur a augmenté de 10%, l'emploi national de 5% et l'emploi des frontaliers de 22%. En même temps, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de 69% et le taux de chômage de 58%.

³⁷ En ajoutant au nombre de chômeurs inscrits le nombre de personnes occupées dans des mesures pour l'emploi, on arrive à un chiffre de « chômage large » de 11.101 personnes. Les chiffres seraient plus élevés encore si l'on y ajoutait le nombre de prépensionnés qui ont quitté le marché de l'emploi suite à des restructurations économiques.

³⁸ En 2000, le Luxembourg se trouve officiellement en période de plein emploi (chômage < 3 %). La pénurie de main d'œuvre est fortement réduite grâce au recours massif à la main d'œuvre frontalière. Le chômage se décompose donc à ce moment en chômage frictionnel et en chômage structurel.

³⁹ Alors que la part du chômage de longue durée (>12 mois) a reculé de 14% entre 2000 et 2003, le nombre de personnes qui bénéficient des différentes mesures pour l'emploi a pris un grand essor ces dernières années.

⁴⁰ Sur d'autres facteurs explicatifs de l'inadéquation entre offre et demande de travail, voir chapitre 4.

- L'augmentation du chômage peut, au moins partiellement, être mise sur le compte du ralentissement de la croissance économique : ce chômage serait alors de nature conjoncturelle, et en cas de forte reprise de l'activité économique, il serait vite résorbé⁴¹.
- Il reste difficile de prédire l'évolution des taux de chômage au Luxembourg, d'autant plus que, même sur fond d'un ralentissement économique, le marché du travail continue à créer des emplois. En ce moment, une grande partie des emplois nouvellement créés est occupée par des frontaliers (77% entre mai 2002 et mai 2003)⁴². La grande inconnue du marché de l'emploi et de la chance de résorption des chômeurs résidents est liée à la concurrence des frontaliers par rapport aux résidents. D'un point de vue macroéconomique, le taux de chômage luxembourgeois - qui est de 4 % - se situe encore largement en dessous des niveaux des régions limitrophes, la croissance économique prochaine se construira très vraisemblablement à partir du potentiel de travailleurs disponibles dans la Grande Région. Cependant, s'il y a quelque espoir pour toutes les personnes bien formées de réintégrer facilement le marché de l'emploi, qu'en sera-t-il des demandeurs d'emploi à faible niveau de formation? Il se pourrait donc que, à long terme, le chômage structurel augmente au Luxembourg.
- La différence entre l'offre et la demande nous renseigne sur les grandes évolutions en cours. La situation s'est surtout détériorée pour trois types d'emploi : les professions libérales et les techniciens, les directeurs et cadres supérieurs ainsi que les employés de bureau. Pour ces trois catégories d'emploi, l'offre a fortement diminué par rapport à la demande. Cette évolution se traduit dans l'augmentation du chômage chez les personnes à niveau de formation plus élevé.
- Une inadéquation entre offre et demande peut aussi résulter d'attentes trop exigeantes ou trop irréalistes. Si le législateur a veillé à préciser la notion d'emploi approprié⁴³ et a prévu de supprimer les allocations de chômage au chômeur qui refuserait un tel emploi, le *matching* s'avère souvent difficile en raison des attentes trop exigeantes des demandeurs d'emploi⁴⁴.

2.2.2.2.2 Limites dans la connaissance du phénomène du chômage

- Le Luxembourg compte 40% de salariés frontaliers. Or, les concepts et problématiques liés à l'emploi ont généralement comme base de référence le territoire nationale. Les démarches de connaissance et d'analyse du chômage se limitent exclusivement aux résidents du Grand-Duché. Et les chiffres actuels ne fournissent qu'une vue très partielle du chômage des frontaliers⁴⁵. Cependant, en termes statistiques, l'observation du chômage des frontaliers s'améliorera à partir de 2006, où le Luxembourg devra prendre en charge les trois premiers mois d'indemnisation des chômeurs frontaliers du Luxembourg. L'Etat pourra alors obtenir des chiffres détaillés sur les frontaliers au chômage.
- Les statistiques publiées par l'Adem sur les offres et demandes d'emploi ne permettent pas de faire aisément l'analyse de la correspondance entre offre et demande.
- Les chiffres disponibles ne fournissent qu'une vision relativement statique (basée sur des stocks à la fin du mois) de la situation du chômage au Luxembourg. Cet appareil statistique, aussi

⁴¹ Sur base des observations sur l'évolution de l'emploi intérieur et des demandeurs d'emploi, le Statec pose l'hypothèse que la création annuelle d'emplois devrait dépasser les 3,5% (ce qui revient à une création de plus de 10000 emplois par an) pour que le nombre de chômeurs diminue à nouveau. Il s'agit du dernier seuil pour lequel le chômage s'est retourné vers la baisse, voir : Statec, *Note de conjoncture* N°3-03, pp. 56-58.

⁴² Voir aussi chapitre 3.

⁴³ Le règlement grand-ducal du 25 août 1983 définit les critères de l'emploi approprié.

⁴⁴ Ainsi, par exemple, 4,4% des personnes souhaitant un poste de cadre administratif supérieur et 6,6% de celles souhaitant exercer une profession libérale ont un niveau de formation inférieur. 14,2% des demandeurs d'emploi souhaitant un poste d'employé n'ont pas terminé leur études secondaires. Voir : *Rapport ADEM 2002*, page 43. Par ailleurs, selon les interlocuteurs que nous avons rencontrés, un demandeur d'emploi possédant une certaine qualification, une expérience professionnelle et ayant travaillé dans un secteur déterminé n'est pas forcément enclin à travailler dans un autre secteur ou à s'activer en début de préavis pour trouver un autre emploi.

⁴⁵ La seule série chiffrée publiée dans le rapport du MT concerne les demandes pour recevoir un formulaire E301, attestation concernant les périodes d'emploi au Luxembourg pour bénéficier des indemnités de chômage dans leur pays de résidence. On n'a pas d'information sur le devenir de ces personnes, dont une partie se retrouve indemnisée dans leur pays de résidence alors qu'une autre partie aura probablement retrouvé rapidement un autre emploi, soit dans leur pays soit au Grand-Duché. D'autres frontaliers qui perdent leur emploi ne sollicitent pas nécessairement un formulaire E301.

indispensable qu'il soit⁴⁶, ne permet pas de répondre à un certain nombre de questions essentielles relatives aux flux des demandeurs d'emploi. De telles données pourraient fournir des renseignements supplémentaires sur les capacités d'absorption du marché de l'emploi.

- Dans le rapport Pan 2003 (Plan d'Action Nationale en faveur de l'emploi), nous trouvons un certain nombre d'indicateurs qui permettent de décrire les activités de l'ADEM au niveau de la prévention du chômage et de l'activation des chômeurs. Par contre, il est difficile d'évaluer la qualité et les taux de réussite des mesures proposées : il existe peu d'informations sur le parcours des personnes ayant fait l'objet d'une mesure d'encadrement, ou encore sur les chômeurs « cycliques », revenant à intervalles plus ou moins réguliers.
- L'Adem⁴⁷ est consciente de la problématique. Elle a évalué comme très encourageants les résultats d'une étude, qui se base sur le parcours des personnes qui ont participé à une mesure du contrat d'auxiliaire temporaire en 2000.
- Depuis quelque temps, l'ADEM investit également dans des pratiques innovantes destinées à fournir un encadrement personnalisé de qualité aux demandeurs d'emploi, tels que le bilan de compétences ou bilan d'insertion professionnelle.
- Il existe plusieurs instances de recherche et d'analyse réunissant les informations relatives au marché du travail au Luxembourg ou dans la Grande Région, afin de déduire des conclusions structurelles et des orientations pour la politique d'emploi à développer pour la Grande Région⁴⁸. De plus, le Luxembourg, pays de très petite dimension, doit pouvoir répondre aux multiples sollicitations des instances internationales en matière de statistiques et études dans ce domaine; charge qui pose un grand nombre de difficultés aux institutions concernées.

2.2.2.3 Pistes et orientations

Outre les pistes et orientations déjà relevées dans d'autres chapitres nous tenons à mettre en évidence les pistes suivantes :

1. L'investissement dans la formation initiale et continue et la reconversion professionnelle

Dans une stratégie de lutte contre le chômage, on se doit de rappeler l'importance capitale de la formation tout au long de la vie, d'autant plus que les personnes les plus exposées au chômage ont un faible niveau de formation. La question se pose au niveau de la formation initiale et continue (voir chapitres 2.3 et 4) qu'au niveau des mesures de formation initiées en faveur des demandeurs d'emploi.

En plus des pistes et orientations par la suite, il convient de:

- valoriser davantage les acquis professionnels⁴⁹ et la qualification professionnelle par modules ;
- accélérer la réforme de la formation professionnelle continue en intégrant le droit d'accès individuel au sein de l'entreprise.

Comme dans le cadre de la formation initiale, il convient d'aborder les exigences linguistiques au niveau de l'offre de mesures qualifiantes ou d'ateliers en faveur de demandeurs d'emploi, masculins ou féminins, dans le contexte du marché de l'emploi transfrontalier.

2. Se donner des moyens pour une meilleure connaissance de la dynamique du marché de l'emploi

L'observation, l'étude et l'évaluation des questions concernant l'emploi et le travail jouent un rôle important dans les définitions de politiques adaptées et cohérentes. Les efforts entrepris depuis plusieurs années en la matière ont certes pu remédier à certaines lacunes, mais le dispositif semble

⁴⁶ L'utilité d'un suivi statistique cohérent et inscrit dans la durée s'est vérifiée avec le projet « Bulletin de l'emploi ». Seul un travail de longue haleine avec une méthodologie vérifiable permettra d'asseoir la politique du travail (qui inclut les réformes législatives liées au marché de l'emploi autant que l'évaluation des différents opérateurs d'activation (Adem, *Mesures de l'emploi*, ...).

⁴⁷ *Rapport d'activité ADEM 2002*, pp. 26-27.

⁴⁸ *Rapport MT 2002*, p. 210

⁴⁹ *Le PAN 2003* (voir : *Rapport national*, p. 24) présente comme un point-clé le fait de donner une valeur importante à la reconnaissance des qualifications et à la validation des acquis professionnels avec comme objectif le développement d'un modèle commun pour la reconnaissance et/ou certification des compétences acquises avec mise en place d'un dispositif basé sur les unités capitalisables et permettant aux personnes d'arriver à une accréditation nationale.

encore largement perfectible. Afin de mieux comprendre la dynamique du marché de l'emploi et ses capacités d'absorption, et de garantir un meilleur suivi des demandeurs d'emploi, nous suggérons :

2.a. De compléter la typologie du chômage et de parfaire l'analyse du matching :

Une étude plus poussée de l'évolution du chômage et de l'emploi au Luxembourg pourrait :

- conduire à la définition d'un certain nombre d'indicateurs plus précis⁵⁰ ;
- améliorer la catégorisation actuelle des demandes et offres d'emploi, pour l'intégrer dans le dispositif statistique de l'Adem et arriver à une meilleure analyse du *matching* (par la présentation de chiffres plus détaillés sur les demandes et offres d'emploi en essayant de trouver une ventilation par secteur économique, profession, qualification et aptitudes⁵¹).

L'analyse des correspondances à partir des placements réussis pourrait livrer un certain nombre de conclusions intéressantes.

2.b. Un meilleur suivi des demandeurs d'emploi nécessite en général d'intégrer dans le dispositif d'observation l'analyse des flux concernant les demandeurs d'emploi

- L'idéal serait de pouvoir suivre *statistiquement* à long terme ceux qui ont sollicité les services de l'Adem, en vue d'établir des biographies de demandeurs d'emplois et cristalliser ainsi les liens de causalité ou les facteurs dominants qui opèrent dans une dynamique de recherche d'emploi.
- De plus, cette analyse des flux reste essentielle si on veut se faire une idée sur la pertinence de la politique actuelle en matière d'emploi : Elle permettrait de dégager des informations utiles à l'évaluation permanente de la qualité des mesures d'activation des demandeurs d'emploi⁵².
- Elle pourrait aussi servir une meilleure coordination entre les volets scolaire et professionnelle en étudiant plus particulièrement des trajectoires de vie centrées sur la transition école – profession.
- De telles études nécessiteront la mise à disposition de moyens adaptés.

2.c. Améliorer les connaissances sur le chômage des frontaliers

L'observation du chômage des frontaliers⁵³ est susceptible de s'améliorer suite à la décision prise lors du Conseil "Emploi et Affaires sociales" du 1^{er} décembre concernant l'indemnisation des chômeurs frontaliers. Mais ne conviendrait-il pas d'anticiper la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation en cherchant à mettre en place un dispositif d'analyse qui permette de suivre les frontaliers qui perdent leur emploi au Luxembourg ?

2.d. Mieux rationaliser le travail des instances de recherche et d'analyse.

Il semble opportun de viser une certaine rationalisation dans le domaine des centres d'études vu les limites des moyens disponibles. Cette rationalisation pourra se réaliser grâce à des synergies accrues, ou grâce à un partage de thématiques clairement établi. De plus, il faudrait veiller à octroyer des ressources suffisantes pour permettre de poursuivre avec une certaine cohérence les missions attribuées.

⁵⁰ Voir le travail élaboré par le Comité de l'Emploi (U.E.), qui a adopté une liste de quarante indicateurs qui sont utilisés pour les rapports conjoints sur l'emploi établis par la Commission et le Conseil.

⁵¹ Il faudrait évidemment trouver un juste milieu entre, d'une part, les faibles effectifs des demandeurs d'emploi et, d'autre part, la multitude des facteurs en jeu pour décrire une personne en recherche d'un emploi. Dans le travail quotidien d'un placeur de l'Adem, cette correspondance entre l'offre et la demande se réalise sur base d'un savoir faire beaucoup plus large et dynamique qu'aucune catégorisation statique ne pourrait le faire.

⁵² L'ampleur prise par ces mesures d'activation et la spécificité du marché de l'emploi « luxembourgeois » posent inévitablement la question de leur finalité, car ces mesures n'ont pas été pensées initialement comme une fin en soi — donc comme un deuxième marché de l'emploi —, mais comme un chemin dans un parcours de réinsertion sur le premier marché de l'emploi.

⁵³ Cette question renvoie à la problématique de l'équité de traitement entre les frontaliers et les résidents, à celle de la solidarité entre résidents et frontaliers, et à celle des liens entre l'ADEM et les demandeurs d'emploi de la Grande Région (voir aussi chapitre 2.3).

Le fonctionnement efficace d'un observatoire (p.ex. : l'ORPE) requiert des missions d'observation clairement définies pour suivre de manière permanente l'évolution sur base d'indicateurs scientifiquement établis par un staff régulier de chercheurs.

3. Renforcer et améliorer l'encadrement personnalisé des demandeurs d'emploi

Le recours à des méthodes d'évaluation qualitative des capacités des demandeurs d'emploi devrait être élargi en généralisant des instruments comme le BIP (Bilan d'insertion professionnel), le bilan de compétences ou le bilan de compétences basses qualifications.

2.2.3 Les femmes

2.2.3.1 Problématique

L'accès des femmes au marché de l'emploi, s'il peut accroître les taux d'activité des différentes classes d'âges, est à situer aussi dans le contexte plus large relatif à la promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes. Cette approche est d'autant plus pertinente que, dans certains pays européens et au Luxembourg en particulier, les femmes étaient, et sont aujourd'hui encore parfois largement sous-représentées dans les sphères socio-économiques et politiques, entre autres sur le marché de l'emploi.

Dans le cadre des objectifs fixés par le Conseil européen de Lisbonne, le Luxembourg s'est engagé à augmenter le taux d'emploi des femmes pour atteindre en 2010 le taux de 60 %, alors qu'en 2002 il était de 52%. Cet engagement peut d'ailleurs répondre à une double préoccupation : celle de promouvoir l'égalité des sexes et celle de mobiliser davantage, pour des raisons économiques et démographiques, ce potentiel qui est loin d'être négligeable. Le chiffre brut de femmes inactives (au sens d'emploi rémunéré) âgées de 15 à 65 ans peut être évalué à 68.000 femmes. La mobilisation de cette « réserve » interne permettrait donc d'accroître de 20% l'emploi intérieur. Il est évident que ce chiffre de 68.000 représente une valeur maximale qui ne correspond pas à une demande réelle de travail, mais il situe l'enjeu que représente cette catégorie pour l'économie luxembourgeoise.

Dans le dernier rapport du Pan (2003), le gouvernement juge la situation positive et la progression du taux d'emploi féminin des six dernières années porte à croire que cet objectif pourrait être atteint en 2010.

Cela étant, les questions restent : Jusqu'où veut-on promouvoir le travail des femmes ? En vue de quelles finalités ? Quels pourraient être les obstacles à la progression du taux d'emploi féminin ?

2.2.3.2 Principaux constats et conclusions

De manière générale, **les taux d'activité des femmes ont progressé énormément en l'espace de 40 ans**, mais avec des modulations importantes selon les tranches d'âge. D'un côté, la baisse du taux d'activité chez les jeunes est liée à l'allongement de la durée de la scolarité. Ensuite, le pic observé vers 25 ans indique une convergence des taux d'emploi féminins et masculins. Plus tard, la baisse enregistrée à partir de 30 ans est liée aux responsabilités familiales attribuées à la femme et correspond à la tranche de vie consacrée par les femmes à la garde de leurs enfants. Les taux d'emploi des générations plus âgées peuvent être mis sur le compte d'un autre modèle comportemental par rapport à l'emploi : une grande partie de ces femmes sont « restées à la maison » et se sont occupées de leurs enfants. La différence des taux d'activité des femmes par rapport aux hommes tend vers zéro à partir de 50 ans. Enfin, les hommes, vu des carrières professionnelles généralement plus longues et des emplois dans certains secteurs spécifiques, sont bien plus nombreux à profiter des mesures qui permettent de partir en retraite (ou préretraite) à un âge moins avancé que les femmes.

Si les chiffres concernant l'évolution des taux d'activité des femmes peuvent donner à penser que le Luxembourg pourra atteindre les objectifs de Lisbonne, on peut toutefois se demander quelle en sera l'incidence future sur la garde des enfants et donc sur les interruptions de la carrière professionnelle des femmes pour raisons familiales.

Il semble cependant prématuré de penser que la progression sera continue et que, progressivement, le phénomène des femmes au foyer disparaîtra. Des études montrent en effet que le taux d'emploi féminin est davantage dépendant du désir des femmes de travailler ET de l'appréciation positive portée sur la garde institutionnelle des enfants, que de l'idée selon laquelle les deux partenaires

devraient contribuer aux ressources du ménage. C'est en Grèce et au Luxembourg que la crainte de voir l'enfant souffrir si la mère travaille atteint les taux les plus élevés. La garde des enfants semble bien jouer un rôle clé au Luxembourg, puisque, selon l'enquête EVS⁵⁴ :

- ± 40 % des jeunes femmes de moins de 25 ans disent que les femmes veulent avant tout s'occuper de leur foyer et de leurs enfants et que cela donne autant de satisfaction que d'avoir un travail rémunéré.
- ± 50 % des jeunes femmes pensent que les enfants souffrent du travail de leur mère.

La poursuite d'un travail rémunéré ne semble donc pas résulter toujours d'un libre choix ; elle est conditionnée aussi par la nécessité d'avoir des ressources complémentaires propres. En ce sens, la progression de l'emploi féminin risque d'être partiellement hypothéquée par la question de la garde des enfants. Il est difficile de dire cependant si cette crainte pour l'éducation des enfants résulte davantage des rôles de mère au foyer dans lesquels les femmes ont été longtemps confinées ou s'il s'agit plutôt d'une critique appuyée du système institutionnel de garde (crèches, foyers de jour, cantines, éducation préscolaire,...).

À l'heure actuelle, il n'existe pas de données sur les interruptions de carrière des femmes et sur leur remplacement par tel ou tel type de main-d'œuvre (les nouveaux sortants du système scolaire luxembourgeois, les frontaliers). Or la question est importante, surtout pour des professions où le recours à la main-d'œuvre frontalière est fréquent et où le profil des nouveaux embauchés ne répond pas nécessairement au profil linguistique souhaité⁵⁵.

Le travail à temps partiel est peu développé au Luxembourg en dépit des aménagements apportés par la législation⁵⁶. Pourtant, face à l'offre limitée pour de tels postes, on trouve une forte demande des femmes⁵⁷. Mais la progression du travail à temps partiel se heurte aussi à des considérations de type économique⁵⁸. Si d'un côté, on peut considérer cette forme de travail comme un travail atypique, d'un autre côté, elle peut représenter pour beaucoup de femmes le moyen le plus adapté leur permettant de combiner activité professionnelle et éducation des enfants⁵⁹. Si les considérations évoquées semblent valables pour la plupart des résidentes, on peut aussi poser l'hypothèse que les femmes de certaines nationalités sont éventuellement moins affectées que d'autres par ce problème soit en raison d'un revenu plus élevé leur permettant de payer un service de garde d'enfants⁶⁰, soit parce qu'elles disposent généralement d'un cercle de relations plus étendu susceptible de garder les enfants (et/ou d'une facilité plus grande de mobilisation de ces relations).

Il est vraisemblable aussi qu'un certain nombre de postes de travail occupés par des femmes ne sont pas déclarés et n'entrent pas dans le calcul des taux d'activité féminins⁶¹. On peut penser notamment au travail domestique : 3.606 salariés travaillaient officiellement dans les services domestiques au 31 mars 2003. Les étrangers représentent 86% de la main-d'œuvre de ce secteur et les salariés portugais à eux seuls, 61%. Dans ce contexte, il conviendrait de se demander et de vérifier si les dispositions de la procédure administrative simplifiée⁶² pour l'ensemble du personnel domestique, introduites par la loi du 19 juin 1998 sur l'assurance dépendance, sont connues et comprises par les employeurs et par les femmes étrangères peu qualifiées et peu formées.

⁵⁴ Pour plus de détails, voir Paul ESTGEN, *La famille, oui ! mais laquelle ?*, in : *Les valeurs au Luxembourg. Portrait d'une société au tournant du 3ème millénaire*, RED, Editions saint-paul, Luxembourg, 2002, pp 189-325.

⁵⁵ Par exemple pour la profession d'infirmier(e).

⁵⁶ Dans le cadre de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi.

⁵⁷ 15% des femmes travaillaient à temps partiel en 1992 contre 25% en 2000.

⁵⁸ La réticence des patrons s'explique notamment par le fait que le temps partiel représente un cadre protecteur restrictif pour les salariés où chaque heure qui est travaillée en plus revient à une heure supplémentaire.

⁵⁹ Ce qui ressort aussi des entretiens qu'on a pu avoir avec l'ADEM.

⁶⁰ Alors que les femmes portugaises sont souvent actives comme femmes de charge, elles sont peu nombreuses à engager du personnel domestique. 20,1% des femmes au foyer luxembourgeoises engagent du personnel domestique contre 1,1% des femmes portugaises et 21,7% des femmes au foyer d'autres nationalités. Le nombre important d'enfants (3 et plus) et le niveau de revenu élevé poussent à recourir aux aides ménagères, voir : Ellen HILF, *Hausfrauen in Luxemburg. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung*, Studie im Auftrag des Ministeriums für Frauenförderung, Luxemburg, 1997.

⁶¹ Parce qu'elles croient que cela leur procurera un désavantage fiscal (ce qui n'est pas le cas), ou parce qu'elles sont d'avis qu'elles sont de toute façon enregistrées et sécurisées par le biais de leur mari.

⁶² Article 330 du centre d'affiliation de la sécurité sociale.

2.2.3.3 Pistes et orientations :

Les femmes constituent un potentiel important de main d'œuvre, mais il n'est pas de soi ni nécessairement mobilisable. D'une part, ce groupe n'est pas a priori ni spécialement demandeur d'emploi, et, d'autre part, il est probable que les qualifications que l'on trouve dans ce groupe ne répondent pas toujours aux offres d'emploi existantes⁶³.

1. Il est important de situer la question de l'emploi féminin dans un contexte plus large. L'accroissement du taux d'emploi féminin ne peut être en soi un objectif s'il ne prend pas en compte les besoins intrinsèques de la vie de famille et surtout les rôles des femmes dans l'éducation des enfants. À ce niveau, la focalisation excessive sur l'augmentation des places disponibles dans les structures d'accueil des enfants et sur l'adaptation des horaires pour correspondre aux horaires de travail des parents relève d'une vision trop étroite de la problématique.
2. La société luxembourgeoise ne pourra toutefois pas faire abstraction des questionnements sur la garde des enfants, dans la mesure où celle-ci constitue un obstacle à la progression de l'emploi féminin. En ce sens, l'État luxembourgeois ne pourra pas l'économie d'une analyse scientifiquement fondée sur l'impact de la garde des enfants hors foyer. Il conviendrait sans doute de proposer un monitoring permanent sur la qualité de la garde des enfants et de leur éducation.
3. Pour beaucoup de femmes (et un petit nombre d'hommes) restées au foyer pour raisons familiales, se pose la question de la reprise d'un emploi rémunéré au moment où leurs enfants sont devenus plus autonomes :
 - Il conviendrait de sensibiliser les femmes, avant leur interruption de carrière, à des stratégies de réintégration du marché de l'emploi⁶⁴.
 - Souvent se pose à ce moment la question de la requalification. La *Task force européenne pour l'emploi* (de la Commission Européenne) écrit à ce sujet : « Il faut qu'elles aient accès à une formation appropriée, leur permettant d'actualiser leurs compétences et leurs qualifications, et soient reconnaitre les compétences acquises en dehors du marché du travail, parmi lesquelles pourraient figurer des aptitudes sociales et organisationnelles, ainsi que des capacités en matière de garde et d'éducation »⁶⁵. Si un certain nombre de mesures qui s'adressent spécifiquement aux femmes demanderesse d'emploi ont été mises en œuvre par le Ministère de l'Éducation nationale, de la formation et des Sports et par des organisations non gouvernementales, il faudrait étudier les possibilités d'offrir des possibilités supplémentaires de recyclage.
4. L'augmentation des taux d'emplois féminins passe aussi par des efforts visant un meilleur enregistrement du personnel travaillant dans les services domestiques. Pour cela, il conviendrait de sensibiliser les employeurs et les résidentes étrangères — notamment portugaises — à la procédure administrative simplifiée.
5. Promouvoir l'accès des femmes à l'emploi sera à l'avenir lié à plusieurs conditions :
 - la disponibilité de structures de garde des enfants, dont la qualité soit connue et reconnue ;
 - l'existence d'offres d'emploi qui pourraient le cas échéant être compatibles avec la vie de famille (flexibilisation du temps de travail, part-time, mesures favorisant le travail partiel, mesures de protection du salarié en cas de force majeure (maladie d'un enfant,...) ;
 - des programmes ambitieux de requalification et de maintien de contact avec la vie professionnelle pour celles qui font une pause carrière pour raisons familiales.

Seule une politique ambitieuse qui sait mettre ensemble ses trois éléments aura des chances à répondre aux objectifs annoncés.

⁶³ C'est ce que laissent entendre les entretiens qu'on a pu mener avec des représentants de l'ADEM. Voir aussi: Débat d'orientation : La situation économique et sociale des femmes, in : *Doc. parlementaire* N°5050, du 19 mars 2003.

⁶⁴ Par exemple dans le sens où elles discutent avec leur patron avant de planifier une famille, et, en cas de reprise souhaitée, dans le sens où elles consultent leur ancien employeur sur les possibilités d'un retour au sein de la même entreprise, faisant valoir qu'elles sont des employées initiées et adaptées.

⁶⁵ *Task force européenne pour l'emploi*, rapport 2003 p. 42.

2.2.4 Les personnes âgées

2.2.4.1 Problématique

La promotion de l'emploi des personnes âgées est à situer, elle aussi, dans le cadre de la stratégie globale en faveur l'emploi définie par le Conseil Européen de Lisbonne en 2000. « *Les plans d'actions nationaux pour l'emploi montrent que tous les Etats membres estiment que les travailleurs âgés constituent la principale source de potentiel de main-d'œuvre et ils consentent des efforts visant soit à les dissuader de prendre une retraite anticipée, soit à leur fournir des stimulants pour qu'ils se maintiennent plus longtemps sur le marché du travail, soit encore ils créent un cadre qui facilite un retrait progressif de la vie professionnelle combinant les deux approches.* »⁶⁶

Or, le potentiel représenté par les personnes âgées reste important, notamment au Luxembourg. où le taux d'emploi des personnes âgées de 50 à 64 ans est assez faible⁶⁷, comparé à celui des autres pays de l'Union européenne. L'OCDE préconise une réorientation des subventions des mesures passives de départ précoce vers des mesures actives d'embauche et de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés⁶⁸.

Sans reprendre l'ensemble de la problématique telle qu'elle a déjà été discutée en d'autres endroits, nous allons tenter, après avoir rappelé les principaux paramètres existants, de mettre en évidence telle ou telle piste ou d'en suggérer de nouvelles.

Le chapitre 2.1 a montré que la question de la mobilisation des réserves internes de main d'œuvre que constituent les personnes âgées ne peut être traitée, pour le Luxembourg comme pour tous les pays de l'Union, sans la confronter au problème inéluctable du vieillissement démographique, qui résulte lui-même d'un double phénomène : d'une part, l'augmentation de l'espérance de vie, et, d'autre part, des taux de fécondité très bas. Les « personnes âgées » constituent un potentiel interne important du marché de l'emploi et ce potentiel va en croissant suite à l'augmentation de l'espérance de vie. La question restera d'actualité, ne serait-ce que face à la charge croissante que présente l'augmentation inévitable de la part des personnes âgées dans le financement du régime des retraites.

Peut-on promouvoir davantage l'employabilité des personnes âgées en encourageant le maintien des personnes âgées sur le marché de l'emploi ou en rendant plus difficile la sortie de la vie active? Sous quelles conditions pourrait-on adopter de telles mesures, en sachant que tout changement en la matière risque d'être perçu par les actifs d'aujourd'hui comme une rupture de contrat face à leurs « droits » à la retraite.? Quels sont les principaux paramètres de la discussion à prendre en considération ?

2.2.4.2 Principaux points d'analyse et conclusions

2.2.4.2.1 Les raisons invoquées pour relever les taux d'activités des personnes âgées

Les raisons de relever les taux d'activités des personnes âgées peuvent être différentes, tout en étant en étroite interrelation :

- L'objectif arrêté pour 2010 par le Conseil de Lisbonne prévoit un taux d'emploi global de 50 % et un allongement de 5 ans de l'âge moyen de sortie du marché de travail⁶⁹. Ces objectifs s'inscrivent dans une logique d'augmentation de l'emploi en Europe à moyen et long terme afin de soutenir la croissance économique. Il va de soi que cet objectif n'a de sens que s'il n'empiète pas sur les taux d'emploi des jeunes générations. Le souci manifesté par la commission européenne⁷⁰ est

⁶⁶ Rapport 2002 MT, p.71.

⁶⁷ Au Luxembourg existe, pour diverses raisons, un système avantageux permettant aux travailleurs âgés de quitter assez tôt le marché de l'emploi.

⁶⁸ OCDE, *Vieillessement...*, op. cit.

⁶⁹ Le gouvernement a déjà pris un certain nombre de mesures pour atteindre les objectifs de Lisbonne :

- les réformes qui touchent la fonction publique en matière de continuation du service par les personnes ayant atteint l'âge de la retraite. S'y ajoutera probablement l'abolition de la condition d'âge pour l'admission au service de l'Etat.
- la réforme des régimes de pension qui concerne d'une part le principe de l'augmentation échelonnée de la pension en fonction de l'âge et de la carrière du bénéficiaire et la refonte du régime d'incapacité de travail.

⁷⁰ La commission européenne définit la stratégie en trois axes :

- inciter les travailleurs à prendre leur retraite le plus tard possible et motiver les employeurs à les garder par des réformes fiscales et de retraites.

essentiellement celui du déclin démographique observé dans la plupart des pays européens. Dans un cadre macroéconomique, et plus particulièrement pour le Luxembourg, l'augmentation du taux d'emploi des personnes âgées permettrait une moindre dépendance par rapport à la main-d'œuvre frontalière.

- La question revêt aussi son importance dans la contribution au financement de la sécurité sociale : l'activité de travailleurs âgés permet une double décharge pour le financement du système de retraites : d'un côté, la période de cotisation s'élargit dans le temps et, d'un autre côté, la période permettant de bénéficier des prestations se réduit.

2.2.4.2.2 Rappel de quelques paramètres

- La différence (en termes d'effectifs) entre population résidente et population résidente active montre les importantes potentialités de main d'œuvre selon les âges. Il apparaît clairement que ces potentialités augmentent après 55 ans, surtout au sein de la population luxembourgeoise. Les facteurs explicatifs de ce phénomène sont de deux ordres : d'une part, le taux d'emploi très bas chez les femmes âgées et les sorties nombreuses de la vie active chez les hommes.
- La situation *luxembourgeoise* se caractérise donc par des taux d'emploi des personnes âgées de 50 à 64 ans parmi les plus faibles au sein des pays de l'OCDE : le taux d'emploi des 50 à 64 ans se situe à 41%, soit 14% inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Un taux d'emploi « national » bas pour cette catégorie de personnes s'est conjugué, au cours des dernières années, avec un recours croissant à la main-d'œuvre frontalière (voir chapitre 2.3).
- Même si le vieillissement de la population résidente est retardé au Luxembourg par rapport aux autres pays européens, l'augmentation du ratio de dépendance est inéluctable (voir chapitre 2.1). Une meilleure mobilisation des potentialités des personnes âgées permettrait d'amoindrir le facteur de dépendance intergénérationnel.
- Le Luxembourg dispose d'un éventail relativement large de départs précoces à la retraite. Les motifs à la base de la création progressive de cet éventail peuvent répondre à des finalités sociales⁷¹. En même temps, l'existence d'un tel système peut rencontrer l'intérêt économique du côté patronal⁷². On peut considérer aussi que ce système, financièrement assez généreux, jouit d'une attractivité réelle auprès des personnes âgées.
- Si les pratiques et les attentes par rapport aux personnes âgées et par rapport à leur remplacement, dans un second temps, par des travailleurs plus jeunes ou des frontaliers, peuvent varier selon les secteurs de travail et les entreprises, l'absence de données et d'études à ce sujet et sur les projets de gestion des ressources humaines ne permet toutefois pas de vérifier l'importance des différentes pratiques. On peut seulement poser l'hypothèse générale que le système de mise à l'écart précoce du marché de l'emploi, qui peut s'avérer attractif pour les employeurs et les salariés, est facilité par le recours important à la main-d'œuvre frontalière (voir aussi chapitre 2.3).
- Si, d'un côté, la hausse des salaires en fonction de l'ancienneté peut représenter (pour les patrons) un obstacle au maintien dans l'emploi des personnes âgées, d'un autre côté, une longue expérience de travail peut être synonyme de compétences acquises susceptibles d'être valorisées au profit de l'entreprise.
- Un problème réel se pose dans l'accès à la formation continue des personnes âgées. Cet accès est décroissant à mesure que l'âge augmente. S'ajoute à cela le fait qu'une partie importante des travailleurs de 50 ans et plus ne dispose pas d'un niveau de formation initiale tel qu'il augmenterait

-
- améliorer l'employabilité tout au long de la vie professionnelle par la formation
 - améliorer la qualité de l'emploi

⁷¹ Le départ précoce du marché de l'emploi comme amortisseur économique et social continue de faire l'objet d'un consensus collectif fort issu d'une concertation large de l'Etat et des partenaires sociaux dans le cadre du modèle social luxembourgeois du tripartisme. Les mesures de préretraite ont aidé à faire face à la crise de la sidérurgie. Il convient de signaler aussi la préretraite solidarité et la préretraite progressive.

⁷² C'est un moyen peu coûteux d'augmenter la productivité à court terme et de maîtriser la masse salariale sans conflit majeur. OCDE, *Vieillessement...*, op. cit.

ses chances de participer à des mesures de formation continue⁷³. La formation continue peut représenter un obstacle de taille pour des travailleurs âgés en fin de carrière qui ne sont plus tellement désireux de se former et pour des employeurs peu disposés à prendre en charge des frais de formation continue pour ce type de population.

- Les attentes des personnes âgées par rapport à un emploi idéal⁷⁴ montrent surtout l'importance qu'elles attachent aux éléments de confort (bonne ambiance de travail, bonnes conditions de travail) et au développement personnel (travail intéressant, travail où l'on peut employer ses capacités), auxquelles il faut ajouter les conditions matérielles (la bonne paye, pas de risque de chômage). Elles renvoient à la nécessité d'investir dans l'amélioration des conditions de travail.

2.2.4.3 Pistes et orientations

2.2.4.3.1 *En vue de mieux utiliser les potentialités des personnes âgées sur le marché de l'emploi, on peut suggérer les pistes suivantes :*

- *Encourager les personnes âgées au maintien sur le marché de l'emploi et à des carrières professionnelles complètes :*

Les mesures à prendre en ce sens devraient être suffisamment attractives tout en garantissant une qualité de vie adéquate.

- *Réfléchir sur les droits aux retraites des femmes et des hommes dans une perspective d'égalité de traitement :*

L'augmentation des taux d'activités chez les femmes et l'évolution des situations familiales nécessiteront à l'avenir de réfléchir de manière approfondie sur les droits de retraite. On pourrait utilement y inclure la réflexion sur les droits de pension liés aux interruptions de carrière pour garde d'enfants.

- *Prendre en compte la problématique de la pénibilité de certains emplois :*

Une stratégie pourrait consister dans la définition d'un facteur de pondération affectant certains types de travaux. Ainsi, un travailleur qui exerce un métier très pénible pourrait se voir attribuer une surcote permettant de faire valoir ses droits à la retraite en fonction d'un certain nombre d'années passées dans la profession. Une approche par poste de travail semble plus adaptée pour prendre en compte le vieillissement prématuré de certains types de travailleurs. Il conviendrait à ce moment d'établir une assiette de calcul qui prendrait en considération des facteurs tels que l'exposition à des nuisances, le risque d'accidents et de maladie professionnelle etc...

- *Rendre plus souples les modalités de sortie de la vie active :*

Il conviendrait de poursuivre la réflexion sur une législation plus flexible de la sortie de la vie active. Une piste pourrait consister dans la modulation de départs progressifs à la retraite pour les personnes âgées de 60 à 68 ans, en permettant des possibilités de cumuler travail et rente à temps partiel⁷⁵.

- *Prendre en considération les autres rôles assurés par les jeunes retraités :*

Dans toute discussion sur l'augmentation du taux d'activité chez les travailleurs âgés, il ne faudrait pas perdre de vue les rôles assumés par les jeunes retraités dans les autres dimensions de

⁷³ 40,6% des hommes de 50 à 64 ans et 56,7% des femmes de cette même classe d'âge ont un diplôme de niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire. Par ailleurs, le taux d'emploi des hommes et des femmes âgés de 55 à 59 ans diminue fortement avec un niveau de formation moins élevé. OCDE, *Viellissement...*, op. cit.

⁷⁴ Les qualités les plus valorisées chez les 50 à 59 ans sont la bonne ambiance de travail (69%), une bonne paye (66%), pas de risque de chômage (60%), le travail intéressant (54%), les bonnes conditions de travail (51%) et un travail où l'on peut employer ses capacités (51%). Pour les personnes de 60 ans et plus, on trouve les valorisations les plus importantes, en ordre décroissant, pour les qualités suivantes : bonne ambiance de travail (65%), le travail intéressant (60%), une bonne paye (59%), pas de risque de chômage (55%), l'impression de réussir quelque chose (54%), avoir des responsabilités (54%), les bonnes conditions de travail (54%) et un travail où l'on peut employer ses capacités (53%), voir : Frédéric MERTZ, *Les représentations sociales du travail, de l'économie et de la justice sociale*, in : *Les valeurs au Luxembourg. Portrait d'une société au tournant du 3^e millénaire*, Red, éditions saint-paul, 2002, page 163.

⁷⁵ Les syndicats et les chambres professionnelles insistent sur le volontariat et sur des conditions de travail adaptées aux besoins spécifiques des personnes âgées. Ils interpellent le gouvernement afin que celui-ci légifère sur la possibilité de concilier retraite progressive et emploi à temps partiel et favorise la formation professionnelle continue.

notre vie en société. Une étude du CEPS, datée de 1999, montre par exemple que 23% des enfants sont gardés par leurs grands-parents. Un changement en profondeur de la vie active aurait donc nécessairement des répercussions sur d'autres domaines et notamment pourraient constituer des freins à l'accès au travail pour des générations plus jeunes (voir chapitre 2.3).

- *Favoriser une meilleure articulation entre les dimensions de l'emploi, des retraites et du travail :*
L'importance croissante du dossier des retraites et ses liens intrinsèques avec le marché de l'emploi suggèrent une approche politique plus globale permettant de mieux articuler vie active et vie « inactive ». Cela pourrait passer par la recherche d'une meilleure coordination des moyens politiques, jusqu'à mettre les volets de l'emploi et des retraites (ou la sécurité sociale) sous la même tutelle ministérielle.

2.2.4.3.2 *Quelques scénarios pour assurer la viabilité des régimes de sécurité sociale*

a. Problématique

Le ralentissement actuel de l'économie luxembourgeoise montre que le Luxembourg n'est pas abonné à une croissance économique éternelle. La situation financière très bonne du régime de pension contributif des dernières années est surtout le fruit d'une croissance exceptionnelle de l'emploi. Cette croissance induit aussi des droits futurs à la retraite, dont une grande partie va être exportée (frontaliers, immigrants rentrants au pays) et n'engendrera pas d'activité économique locale.

Une autre dimension de ce problème réside dans la « dette sociale cachée », que représentent les droits à la retraite des travailleurs d'aujourd'hui (au moins des droits qu'ils supposent avoir).

Notre système actuel est donc dépendant d'une croissance continue de l'emploi, alimentée par des frontaliers ou par des immigrants. Elle entraîne inévitablement des coûts sociaux importants, tels les frais liés à leur intégration ou les frais de logement (s'il s'agit d'immigrants) et d'infrastructure.

b. Différents scénarios politiques pourraient être envisagés :

- *Essayer de maintenir une très forte croissance économique (et de l'emploi) qui permettra d'élargir constamment la base des cotisants :*
Or, la croissance est un facteur qui échappe en partie à la sphère politique. Une croissance de l'emploi basée sur l'immigration pose la question des coûts supplémentaires de l'intégration. Il n'est pas toujours facile de faire accepter à la population luxembourgeoise que la population doit croître et que les étrangers vont être plus nombreux.

- *Introduire un régime moins favorable dans le système des retraites soit par un allongement de la période de vie active, un relèvement du taux de cotisations ou une diminution du niveau actuel des prestations :*

On pourrait réfléchir aussi en termes d'indexation de l'âge de la retraite à l'évolution démographique, c'est-à-dire lier l'âge de sortie de la vie active à l'espérance de vie ou au rapport de dépendance intergénérationnelle. Ces mesures se situent clairement au niveau des compétences du législateur, mais elles sont difficilement acceptables par l'électeur. Rappelons à cet effet que le nombre de retraités dans l'électorat ne cesse d'augmenter. Il existe un certain risque que le champ politique luxembourgeois soit un jour confronté à un conflit intergénérationnel à ce sujet.

- *Favoriser une politique nataliste en vue de renouer avec un taux de fécondité qui permettra le remplacement des générations par des résidents, autochtones ou étrangers :*
Encore faut-il se demander si une telle politique est réaliste et praticable. Sans changements sociétaux globaux, elle risque aussi de se heurter aux objectifs fixés en termes d'emploi féminin. En plus, elle n'aurait un effet démographique qu'à très long terme, vu que les générations qui vont avoir des enfants sont déjà relativement peu nombreuses dans notre société.
- *Faire reposer le système de retraites sur d'autres piliers, notamment celui de la capitalisation :*
Ces réformes ont le grand désavantage de mettre en cause le contrat de solidarité entre générations et d'obliger une génération à contribuer aux deux systèmes : maintenir sa solidarité avec le régime contributif actuel et investir dans un régime par capitalisation.

- *Repenser de manière globale le modèle de contribution à la Sécurité Sociale :*

Dans le contexte d'une mutation de l'économie vers un système qui nécessite de moins en moins de travailleurs, il pourrait s'avérer opportun de se poser la question de savoir si la base de la contribution doit être limitée au seul produit issu du travail (rémunération) ou bien s'il ne conviendrait pas de l'élargir à d'autres revenus engendrés par notre économie. On pourrait penser à d'autres piliers de financement de la sécurité sociale, par exemple une contribution envisagée sur base des bénéfices dégagés par les entreprises pourrait alléger les quote-part patronales en cotisations sociales. Elle favoriserait les entreprises qui ont encore besoin de main-d'œuvre par rapport à celles qui génèrent des profits considérables avec très peu d'emplois.

2.3 Le « réservoir » de la Grande Région : les travailleurs frontaliers

2.3.1 La problématique

Toutes les analyses de la population active actuelle et des évolutions de celle-ci au cours de 30 dernières années convergent à montrer que la main d'œuvre frontalière est devenue une composante structurelle essentielle de l'économie du Luxembourg — la plus importante au sein de l'Union européenne. Devenue comme l'équivalent d'une migration de substitution et d'une migration complémentaire, elle doit donc constituer l'un des axes clés de toute politique future de l'emploi, en tant que telle et dans son lien avec la politique migratoire.

Cela étant, dans une perspective d'avenir, plusieurs questions doivent être posées dont les réponses peuvent éclairer les choix économiques et politiques futurs. Il convient de se demander d'abord si cette main d'œuvre, si importante pour le pays, comporte des réserves ou s'approche de l'épuisement et d'identifier les paramètres démographiques et économiques de la Grande Région susceptibles d'influencer l'importance de cette réserve de main d'œuvre. L'esquisse des profils socio-démographiques de cette main d'œuvre (dont les régions d'origine) et l'analyse des statuts et des secteurs qu'elle occupe de manière privilégiée doivent permettre d'approfondir les fonctions principales qu'elle remplit dans l'économie du pays et d'évaluer son caractère plus ou moins indispensable (main d'œuvre complémentaire ou non ?). Encore faut-il identifier par quelles portes cette main d'œuvre « entre » sur le marché du travail luxembourgeois, par quelles portes elle pourrait y entrer encore à l'avenir, ainsi que les facilités ou les obstacles qu'elle rencontre pour y entrer. Enfin, le pays ne peut ratifier ou soutenir une structure de main d'œuvre comportant autant de frontaliers sans s'interroger sur les conséquences sociales et culturelles du phénomène et sur les défis qu'il pose à l'ensemble de la société luxembourgeoise.

2.3.2 Principaux apports de l'analyse

1. Globalement, au cours des 20 dernières années, le marché de l'emploi du Grand-Duché de Luxembourg a connu une mutation profonde qui s'est traduite et continue de se traduire dans **l'augmentation spectaculaire de la main-d'œuvre transfrontalière** — 106 680 personnes en mars 2003 — et la **part croissante prise par cette main d'œuvre dans la main d'œuvre totale** (39 %) et dans l'ensemble du développement économique du pays. Cette main d'œuvre intervient de façon majoritaire dans la création nette d'emplois, même aujourd'hui en période de ralentissement économique.
2. Les disparités économiques (taux de chômage⁷⁶, différentiel de rémunération, niveau de prestations sociales, par exemple allocations familiales⁷⁷) entre le Luxembourg et les régions limitrophes agissent sans doute comme principaux facteurs d'attraction de la main-d'œuvre frontalière vers le Luxembourg, même si ce constat doit être nuancé selon les secteurs d'activité, les professions exercées et les régions de résidence.
3. Même si le pronostic doit rester prudent et nuancé et si des avis différents persistent à ce sujet, il semble bien **qu'il subsistera, au plan démographique, un potentiel de main d'œuvre important en provenance de la Grande Région à destination le Luxembourg au cours des deux à trois prochaines décennies**⁷⁸. Ce sont donc d'autres paramètres qu'il convient d'examiner et de vérifier si le Luxembourg veut continuer de bénéficier de cette réserve de main d'œuvre et lui voir remplir les fonctions qu'elle remplit.

⁷⁶ Il y avait au 31 décembre 2002, 512.836 demandeurs d'emploi (selon la définition la plus restrictive dans chaque entité) dans la Grande Région hors Luxembourg (Lorraine, Sarre, Rhénanie-Palatinat, Wallonie). Même si le taux de chômage du Luxembourg est en train de croître, les disparités relevées continuent à exister avec les régions limitrophes.

⁷⁷ Le niveau de prestations familiales - si elles sont dues au pays d'origine (elles sont liées à une condition de ressources en France pour un ménage d'un ou de deux enfants) - est plus élevé au Luxembourg que dans les régions voisines. Notons que 54% des frontaliers feraient partie de ménage couples avec enfants.

⁷⁸ Observatoire interrégional de l'emploi, *Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région*, deuxième rapport, mai 2003. *Le retournement de l'offre de travail dans l'espace frontalier Sarre/Lorraine/Luxembourg/ Luxembourg belge/ Rhénanie Palatinat*, Géry COOMANS (ISMEA), Eures PED, 2002.

4. Le profil **socio-démographique**⁷⁹ des frontaliers laisse apparaître que :
- a. L'âge moyen des frontaliers au Luxembourg (36,5 ans) contribue au **rajeunissement** de la population active au sein du pays.
 - b. Le niveau de formation des frontaliers est globalement élevé, même s'il varie selon les pays de provenance, et il faut s'attendre à une croissance importante des niveaux éducatifs de la population en âge de travailler dans la Grande Région. On perçoit ici la fonction de **qualification** de la population active remplie par les frontaliers.
5. Le **profil socio-économique**, quant à lui, laisse apparaître que :
- a. La main d'œuvre frontalière, d'abord principalement manuelle, se tertiarise de manière accélérée (52 % d'employés en 2003).
 - b. La main d'œuvre frontalière concerne tous les secteurs de l'économie, la plupart des catégories professionnelles et des qualifications. Les frontaliers représentent plus de 50 % des salariés dans les services aux entreprises et dans l'industrie (hors construction), avec des taux particulièrement élevés dans les activités informatiques (70%) et les locations sans opérateur (60%). Ils représentent encore plus de 40 % des salariés dans plusieurs autres secteurs, dont la construction, le commerce, l'intermédiation financière, la recherche et le développement ainsi que les activités de nettoyage.
 - c. La ventilation des frontaliers allemands, belges et français permet de relever des différences dans le niveau de formation et le statut socio-professionnel et des répartitions très différentes dans les divers secteurs de l'économie, sinon même dans les entreprises. Le phénomène reste à étudier et sa dynamique à interpréter. Toujours est-il que cette « spécialisation » renforce aussi, partiellement, le caractère francophone (ou germanophone) de certains secteurs ou de certaines entreprises.
 - d. Les emplois frontaliers représentent la grande majorité des emplois créés (création nette d'emplois), même dans la période plus récente marquée par un ralentissement économique. Les frontaliers restent le pourvoyeur net de main-d'œuvre de l'industrie (hors construction), le fournisseur le plus massif de main-d'œuvre pour les services aux entreprises, un contributeur important au niveau du commerce (hors horeca) et du secteur santé.
 - e. Les données statistiques actuelles — trop partielles — sont insuffisantes pour mesurer de manière précise le taux de chômage des frontaliers⁸⁰.
 - f. Globalement, le profil socio-économique des frontaliers montre qu'il s'agit d'une **migration complémentaire**, responsable du développement de plusieurs secteurs importants de l'économie du pays. Cet apport incontestable signifie cependant une dépendance réelle et croissante de l'économie luxembourgeoise par rapport à cette main-d'œuvre. En même temps, l'effet massif de cette migration, induit par les besoins de main-d'œuvre, la fait aussi fonctionner, au moins partiellement, comme **migration de substitution**, susceptible d'entrer en concurrence, dans certains secteurs, avec la population résidente. Ce sont les populations luxembourgeoise et portugaise du pays qui semblent le plus craindre cette concurrence⁸¹.
6. **Le recrutement des frontaliers s'opère très majoritairement** — mais non exclusivement — **depuis les trois pays limitrophes**, avec une prédominance croissante des frontaliers français (53 % en 2003). Si **la zone d'attraction s'élargit** de plus en plus au fil des années⁸², il n'empêche que les

⁷⁹CEPS INSTEAD / Statec, *Les salariés frontaliers et leurs dépenses au Luxembourg*, mars 2003.

⁸⁰ A ce niveau n'existent que des données partielles, basées sur les demandes du formulaire E301, document servant à attester les périodes d'emploi au Luxembourg afin de pouvoir bénéficier des indemnités de chômage dans le pays de résidence.

⁸¹ Interrogés sur la question de savoir quels types de personnes les employeurs devraient embaucher en priorité quand les emplois deviennent rares, 72% des Luxembourgeois et 75% des Portugais considèrent que la priorité d'embauche devrait porter sur les résidents. Voir : *Les valeurs au Luxembourg. Portrait d'une société au tournant du 3ème millénaire*, RED, Editions saint-paul, Luxembourg, 2002, pp. 358-362 (Enquête réalisée sur base d'un échantillon représentatif des nationalités, par le SESOPI-Centre Intercommunautaire).

⁸² Voir : *Où travaillent les frontaliers ?*, février 2004, Statec. 2.900 frontaliers de France, soit 4,5%, ne résident pas dans les départements les plus poches au Luxembourg comme la Moselle, la Meurthe-et-Moselle ou la Meuse. En Belgique, 3800 frontaliers n'habitent pas la province du Luxembourg ou celle de Liège. 1700 viennent de la région flamande et de Bruxelles-capitale

communes limitrophes au lieu de résidence restent la zone de prédilection pour le travail des frontaliers des divers pays. Les durées des trajets et la prédilection accordée jusqu'à présent à la voiture comme moyen de locomotion posent inévitablement les deux questions de l'amélioration du réseau autoroutier et de l'accroissement des transports en commun.

7. Certaines « portes » interviennent de manière plus ou moins importante dans l'entrée des frontaliers sur le marché du travail au Luxembourg :

- a.- **Le travail intérimaire**, antérieurement peu développé dans le pays, mais actuellement en augmentation, constitue une porte d'entrée indéniable des frontaliers sur le marché de l'emploi : près de 8 intérimaires sur 10 sont des frontaliers, près de 9 frontaliers de cette forme de travail sur 10 sont français ; ils travaillent surtout dans la construction, le secteur horeca, l'intermédiation financière et les services aux entreprises⁸³.
- b.- Les **demandes d'équivalence des diplômes** représentent un indicateur intéressant des potentialités de la Grande Région. Or, il se fait que la plus forte demande d'équivalences émane des pays limitrophes, entre autres pour les professions de la santé, et que le Luxembourg a opté pour une approche assez libérale au niveau de la reconnaissance des diplômes au niveau professionnel.
- c.- **Les va et vient d'élèves** du Luxembourg vers les pays voisins⁸⁴ (où les exigences linguistiques sont moins élevées qu'au Luxembourg) et la venue d'élèves des pays limitrophes ayant terminé leurs études secondaires pour entrer dans des formations complémentaires ou des stages au Luxembourg expriment à la fois les difficultés et les besoins en matière de formation et d'apprentissage qualifiants.
- d.- **Les réseaux de connaissances** jouent apparemment un rôle important dans le recrutement de frontaliers. S'y ajoutent les pratiques d'annonces publiques dans les quotidiens, les sites internet et les magazines spécialisés ainsi que les candidatures spontanées.

2.3.3 Quelques conséquences et défis

2.3.3.1 Impact et défi linguistique

- a. La présence massive de travailleurs frontaliers a comme conséquence une importante **francisisation du marché de l'emploi**, différente et inégale toutefois selon les secteurs et les entreprises. La langue luxembourgeoise n'apparaît pas ici nécessairement comme langue d'intégration sur le lieu de travail.
- b. La question linguistique se pose de manière plus délicate dans certains secteurs où la communication en langue maternelle joue un rôle essentiel, par exemple dans les **hôpitaux, les maisons de soins et de gériatrie**. Or, la pénurie de nationaux dans ces secteurs n'est actuellement compensée que par le recours à la main d'œuvre de la Grande Région, qui permet ainsi le fonctionnement du système de santé.

2.3.3.2 Impact et défi au niveau de la sécurité sociale et au niveau fiscal

- a. Les frontaliers sont l'un des principaux contributeurs nets de tout le système de la sécurité sociale au Luxembourg. Ils contribuent, entre autres, à maintenir le niveau des retraites sans devoir passer actuellement par une augmentation des cotisations.
- b. La plupart des frontaliers appartiennent aux actuels pays de l'Union européenne. À ce titre, ils bénéficient des principes et des régimes en vigueur pour tous les travailleurs migrants au sein de l'U.E. et, grâce aux efforts de coordination européenne ou bilatérale des systèmes sociaux, ils bénéficient de quelques prestations supplémentaires en leur faveur. Malgré cela, se posent régulièrement d'importants problèmes d'ordre administratif et juridique au niveau des prestations de sécurité sociales, généralement liés aux différences entre les législations

⁸³ Franz CLEMENT, Joël de MARNEFFE, Eures- CEPS/INSTEAD, *Le travail intérimaire au Luxembourg. Un véritable marché transfrontalier*, Luxembourg, mars 2003

⁸⁴ À ce sujet, il n'existe que des chiffres partiels sur les établissements fréquentés par des résidents du Luxembourg (toutes nationalités confondues) en France et en Allemagne, voir : *Les chiffres clés de l'Education Nationale*, Année 2001/2002.

fiscales et sociales des pays concernés et aux lacunes subsistant dans la coordination de ces législations. C'est particulièrement le cas des critères d'octroi des prestations d'invalidité.

- c. D'où deux questions - qui sont en même temps des défis - se posent au niveau de la sécurité sociale : celle des incidences budgétaires, celle d'un traitement (plus) équitable des frontaliers en comparaison avec celui des résidents. Au-delà de l'équité, c'est aussi un facteur d'attrait du marché de l'emploi luxembourgeois qui est en cause.
- d. Des efforts ont été accomplis au cours des dernières années en vue de réduire les inégalités fiscales entre les frontaliers entre eux et entre les frontaliers et les résidents. Des efforts supplémentaires restent à faire pour progresser vers une plus grande équité fiscale ; si l'impact budgétaire d'une telle équité doit être calculé, il ne faut cependant pas oublier que cette plus grande équité constituerait une source d'attrait complémentaire vers le Luxembourg.

2.3.3.3 Impact et défi au niveau de la participation sociale

- a. **La participation sociale des frontaliers s'exerce principalement à travers les syndicats et les élections sociales et professionnelles.** Diverses adaptations institutionnelles ont été réalisées au cours des quinze dernières années dans ces directions. Le Conseil National pour Etrangers dispose depuis 1993 d'une Commission spéciale permanente pour les frontaliers. Mais qu'en est-il dans les faits ?
- b. **Les taux de participation aux élections professionnelles ont chuté régulièrement depuis 1988.** Les étrangers ont montré une participation particulièrement faible aux élections des Chambres Professionnelles⁸⁵ en 1998, qu'il s'agisse des résidents étrangers ou des frontaliers ; mais aussi des taux de participation particulièrement faibles chez les résidents non communautaires et chez les Portugais et des taux plus élevés chez les résidents italiens. Finalement, le taux de participation des Luxembourgeois, d'abord élevé, a baissé de manière importante depuis 1988. À noter que la participation aux élections des délégations d'entreprise reste plus importante, quel que soit le type de salariés. Le lien avec la défense des intérêts semble plus direct et la mobilisation s'en ressent.
- c. En conclusion, le faible taux de participation des étrangers -dont les frontaliers - et la chute de la participation des Luxembourgeois semblent confirmer la **crise générale de la démocratie de représentation** qui traverse tous les pays occidentaux. Ceci pose deux questions au moins : celle de la **connaissance** que les électeurs potentiels ont des Chambres Professionnelles dans la vie institutionnelle luxembourgeoise et celle de savoir s'ils s'interrogent ou mettent en doute **l'importance ou l'utilité de ces institutions**.

2.3.3.4 Impact et défi posés par les frontaliers au niveau économique

- a. **L'impact des frontaliers sur l'ensemble de la vie économique du pays est indéniable et multiple.** Ainsi, ils contribuent de manière évidente au développement de certains secteurs économiques ; de même, ils stimulent de manière appréciable l'économie luxembourgeoise en tant que consommateurs.
- b. Cependant, faute de données pertinentes et d'analyses plus approfondies (entre autres par secteur), il est actuellement **difficile d'évaluer** de manière précise ces diverses incidences sur les budgets sociaux, les finances publiques, les salaires des autochtones. De même, il est difficile de se faire une idée exacte et précise sur **les fonctions de substitution et/ou de complémentarité** entre les Luxembourgeois résidents, les immigrés résidents et les frontaliers pour les différents secteurs et professions, ainsi que sur les conséquences qui s'en suivent. Les analyses et les avis divergent à ce sujet.
- c. L'un des défis à relever sera de se donner des outils adéquats et performants susceptibles de créer les bases de données nécessaires à des analyses plus fines et plus complètes.

⁸⁵ Auxquelles ils peuvent participer depuis 1993.

2.3.3.5 La perception des frontaliers par les résidents au niveau de l'emploi

- a. Si les Luxembourgeois manifestent certains réflexes protectionnistes à l'égard des étrangers — résidents comme frontaliers — en ce qui concerne l'emploi, ils se retrouvent avec les résidents étrangers pour manifester ensemble les mêmes réflexes à l'égard des frontaliers⁸⁶.
- b. Quoi qu'il en soit de la réalité, **la crainte d'une certaine concurrence** apparaît bien réelle entre les trois catégories de main d'œuvre si l'on se place dans une hypothèse de raréfaction de l'emploi.

2.3.3.6 Conclusion générale

Etant donné les spécificités du Luxembourg et de son économie, la main d'œuvre frontalière est devenue et restera sans doute encore longtemps un facteur incontournable de l'économie luxembourgeoise ; elle y remplit diverses fonctions qui ne sont pas près de disparaître, même si une politique volontariste de l'emploi pourrait à terme diminuer la trop grande dépendance de certains secteurs économiques luxembourgeois à l'égard de cette main d'œuvre.

Dès lors, il convient d'envisager, pour une politique future de l'emploi, des orientations et des pistes visant simultanément (a) à maintenir l'attrait du Luxembourg à l'égard de cette main d'œuvre, (b) à lui fournir les conditions sociales, matérielles et financières et les conditions de formation la rendant mieux à même de remplir les fonctions qu'elle reste appelée à jouer dans l'économie, et (c) à limiter à terme une trop grande dépendance à son égard de l'économie du pays et de son système de sécurité sociale et de pensions.

2.3.4 *Orientations et pistes*

2.3.4.1 Maintenir sinon renforcer le potentiel d'attrait du Luxembourg à l'égard de la main d'œuvre de la Grande Région

1. On peut même émettre valablement l'hypothèse que le potentiel de la Grande Région restera longtemps encore suffisant aussi longtemps que le **différentiel de revenu** entre le Luxembourg et les régions voisines restera lui-même appréciable.
2. Un autre facteur consiste dans la **qualité de l'infrastructure de transport** qui permet au travailleur frontalier de se rendre sans trop de stress et de perte de temps à son lieu de travail. Ce facteur revêt d'autant plus d'importance qu'à terme, les zones de recrutement de la main d'œuvre frontalière risquent de s'élargir et, dès lors, les distances et les temps de trajets de s'allonger. Les **accès autoroutiers** de la ville de Luxembourg aux heures de pointe doivent certes encore être améliorés à brève échéance. Mais en même temps, la faible utilisation des transports publics et l'encombrement des routes aux heures de pointe invitent de manière pressante à **accélérer l'amélioration du système des transports en commun**, entre autres à travers une offre plus large de transports publics aux heures de pointe. Des projets sont en cours dans les deux domaines.
3. Deux autres facteurs dont l'importance est apparue indéniable résident dans une **plus grande équité sociale et fiscale**. Renforcer cette équité sociale et fiscale, en contrepartie de la contribution importante des frontaliers à la santé et à l'équilibre actuels du système de sécurité sociale et du système fiscal luxembourgeois, constituera vraisemblablement un important facteur complémentaire d'attrait de la main d'œuvre frontalière à l'égard du Luxembourg. Il s'agit ici de compléter et de renforcer certaines mesures déjà adoptées et de continuer les efforts commencés en vue d'une meilleure harmonisation des systèmes fiscaux et de sécurité sociale des pays de l'U.E., sans se laisser tenter par le dumping social.
4. D'autres **facteurs d'ordre qualitatif** gagneraient à être renforcés et à faire l'objet d'une plus grande attention de la part des acteurs concernés (État, employeurs, syndicats, ministères, chambres professionnelles, etc.) :
 - a. Ceux qui ont trait aux **conditions de travail et aux aspects qualitatifs de la vie de travail**. Ces attentes qualitatives sont certes partagées par la majorité des

⁸⁶ *Les valeurs au Luxembourg, op. cit.*, pp. 358-362.

travailleurs (salariés et indépendants). L'importance qu'y attachent les frontaliers ne doit pas être sous-estimée. Le danger serait ici aussi de se laisser tenter par le *dumping social*, sous prétexte que les avantages financiers et les autres avantages sociaux accessibles aux frontaliers justifieraient aux yeux des employeurs un plus grand laxisme ou une plus grande flexibilité au niveau des conditions de travail.

- b. Ceux qui ont trait à la prise en compte des intérêts et des besoins des travailleurs frontaliers, via la **participation sociale des frontaliers aux organes de participation et de consultation**. Une meilleure information sur ces modes de participation et sur l'utilité et l'intérêt des organes de participation, rendue urgente suite à la défection croissante à leur égard de toutes les catégories de travailleurs, s'indique aussi et a fortiori en direction des frontaliers.

2.3.4.2 Mieux articuler les ressources de la Grande Région et la formation scolaire et professionnelle au Luxembourg et, plus largement, dans la Grande Région

Pour que la main d'œuvre frontalière remplisse de manière (encore) plus adéquate ses fonctions dans l'économie luxembourgeoise en tenant compte des spécificités de cette économie, mais aussi d'autres particularités du pays (langue, système d'enseignement, etc.), un certain nombre de dispositifs doivent être créés, améliorés ou renforcés. Par ailleurs, les besoins du Luxembourg en main d'œuvre frontalière impliquent sans doute aussi que celui-ci adapte au moins partiellement son système d'enseignement et ses exigences linguistiques pour éviter certaines dérives.

1. L'importance de la Grande Région pour le marché de l'emploi luxembourgeois pose la question de l'orientation et de l'adaptation du système scolaire luxembourgeois aux besoins économiques du pays et ce, à deux égards :
 - a. Le recours massif de travailleurs frontaliers qui occupent des postes qui ne peuvent et/ou ne veulent pas être occupés par des résidents, pour différentes raisons : absence de qualification disponible sur le marché de l'emploi luxembourgeois, attentes plus importantes des résidents par rapport à de bonnes conditions de travail et de rémunération, recrutement direct dans la Grande région,...
 - b. La *fuite scolaire* d'élèves résidant au Luxembourg dans les établissements scolaires de pays limitrophes, pour y décrocher une qualification : serait-elle due, en premier lieu, aux exigences démesurées du système scolaire luxembourgeois, notamment au niveau linguistique ?
2. Il conviendrait de considérer l'école davantage comme lieu de formation dans le cadre de la Grande Région, de favoriser les échanges entre systèmes d'enseignement de la Grande Région et de promouvoir davantage les échanges scolaires, la participation « transfrontalière » à des formations, et l'apprentissage transfrontalier, qui existe à l'heure actuelle à l'état embryonnaire. La poursuite d'un tel objectif servirait à mobiliser davantage et ensemble les potentialités internes et celles de la Grande Région.
3. Il conviendrait ensuite d'évaluer de manière approfondie et réaliste les besoins et les possibilités en matière de connaissance des langues en général, de la langue luxembourgeoise en particulier, selon les secteurs de l'économie, les métiers et professions, et d'adopter les mesures susceptibles de rencontrer ces besoins.
 - a. Cette analyse devrait être effectuée pour l'ensemble des formations techniques et professionnelles ; en effet, les profils existants (CATP) ne doivent pas nécessairement inclure une bonne connaissance et du français et de l'allemand. Le Ministère en semble conscient et l'offre de classes francophones a augmenté au fil du temps. Mais l'augmentation de cette offre peut se heurter à des obstacles structurels (manuels en langue allemande, effectifs réduits selon le type de formation, etc.). En tout cas, maintenir sans plus des exigences linguistiques trop importantes pour un certain nombre de formations risque de favoriser les « fuites scolaires » évoquées ci-avant.
 - b. Pour les professions de la santé et la profession d'infirmier en particulier, les difficultés s'accroissent du fait que la connaissance du luxembourgeois est considérée, à raison, comme importante sinon essentielle. Or, le manque d'effectifs

amène à engager des frontaliers (surtout francophones). D'autre part, ici aussi, la « fuite scolaire » permet à des résidents de compléter leur formation à l'étranger, pour éviter les exigences linguistiques trop lourdes, et de se faire engager par la suite au Luxembourg. De la sorte, une concurrence s'introduit entre frontaliers et Luxembourgeois et même entre résidents.

- c. La politique actuelle en matière des exigences linguistiques liées aux diplômes et aux professions ne devrait-elle pas davantage être inscrite dans une politique de la Grande Région ?
 - d. Quoi qu'il en soit, il apparaît urgent et important de réaliser une analyse des profils linguistiques des divers secteurs et corps de métiers, tant au niveau de la réalité telle qu'elle se présente actuellement qu'au niveau des besoins ou du souhaitable.
 - e. Quoi qu'il en soit encore, une meilleure connaissance (de base) de la langue luxembourgeoise se justifie dans plusieurs secteurs d'activités où sont employés des frontaliers et les efforts actuels doivent continuer en vue d'augmenter et d'améliorer les offres de formation dans ce domaine, en prévoyant les moyens nécessaires à cet égard et en s'inspirant des bonnes pratiques existantes. On pourrait même envisager de promouvoir l'apprentissage de la langue luxembourgeoise au niveau de la Grande Région, en prévoyant ici aussi les moyens nécessaires.
4. Il conviendrait de développer considérablement la connaissance des profils socio-professionnels des frontaliers. Les données restent lacunaires à cet égard. Or une meilleure connaissance des profils des frontaliers actuels, mais aussi des réserves que constitue la main d'œuvre de la Grande Région dans son ensemble, permettrait de mieux évaluer les potentialités de cette main d'œuvre de la Grande Région pour répondre aux besoins de l'économie du pays et de mieux estimer les adaptations nécessaires au niveau de l'enseignement et de la formation — au Luxembourg et dans les régions limitrophes.
 5. Il importe cependant de se demander s'il ne conviendrait pas **d'investir aussi dans la formation d'autochtones à divers métiers occupés aujourd'hui principalement ou massivement par des non résidents**, et cela pour deux raisons : d'une part, la variété des origines nationales des professionnels de ces métiers pourrait enrichir ces professions et, d'autre part, l'exercice de ces métiers par des autochtones enrichirait et contribuerait à diversifier davantage le capital de ressources humaines internes au pays.

2.3.4.3 Diminuer les formes de trop grande dépendance du marché de l'emploi et de l'économie luxembourgeoise à l'égard de la main d'œuvre frontalière tout en s'inscrivant délibérément dans l'économie de la Grande Région

1. Pour limiter cette dépendance, lorsqu'elle existe et dans la mesure où elle deviendrait trop grande, plusieurs chemins sont possibles, qui renvoient à d'autres dimensions de la politique de l'emploi. Il s'agit, en fait ici, **d'équilibrer entre elles les trois grandes sources de main d'œuvre** du pays : les autochtones, les étrangers résidents et les étrangers frontaliers.
2. En dehors donc de la gestion des flux migratoires (abordées dans un autre chapitre de cette étude), le troisième chemin est constitué par une **meilleure mobilisation des ressources internes**. Dans le cadre de ce que l'on appelle les « **réserves silencieuses** », outre la mobilisation des chômeurs, peuvent aussi, théoriquement, être mobilisées deux autres grandes catégories de personnes dont une proportion limitée, mais réelle, n'est pas incluse ou n'est plus incluse dans le marché du travail : les **femmes** et les **personnes sorties de la vie active de manière précoce (voir aussi chapitre 2.2)**.
3. La **mobilisation des personnes âgées** pose évidemment de nombreuses questions : administratives, juridiques, culturelles, sociales et politiques :
 - a. La question d'une participation au financement de la sécurité sociale plus équilibrée entre générations.
 - b. L'articulation d'un système de départs à la retraite avec l'embauche de chômeurs.

- c. La mise en place d'une **politique de gestion des ressources en personnel adaptée à une population plus âgée** et modulée selon les secteurs d'activité.
- d. La volonté politique de **mieux départager les bénéfices de la sécurité sociale** en matière de pension et d'invalidité **entre toutes les catégories de travailleurs**, y compris les frontaliers (tout comme les immigrés), contributeurs importants à la bonne santé de la sécurité sociale luxembourgeoise.
- e. Toujours est-il qu'il serait préjudiciable au Luxembourg d'éviter de **se poser des questions sur la viabilité de son système de sécurité sociale** et, particulièrement, de son régime généreux de retraite, dans la mesure où ceux-ci dépendent considérablement de la contribution des travailleurs étrangers, tant immigrés que frontaliers : tant au niveau financier qu'au niveau éthique, il est sans doute peu judicieux de compter éternellement sur les entrées de migrants, qu'ils soient immigrés ou frontaliers, pour résoudre le problème de la viabilité des régimes de sécurité sociale.
- f. Des initiatives rendant plus difficiles les départs précoces à la retraite se répercutent forcément sur des réductions de l'investissement en temps à des tâches telles que la garde des enfants, ce qui risque d'être, à son tour, un frein à l'accès au travail des générations postérieures (voir chapitre 2.2).

2.3.4.4 **Améliorer notre connaissance de la population de la population active autochtone et étrangère, actuelle et potentielle**

Plusieurs pistes et orientations évoquées impliquent un travail important de recherche complémentaire sur la population active autochtone et étrangère, actuelle et potentielle, du Luxembourg et de la Grande Région, sur le phénomène transfrontalier et sur l'impact de ce phénomène pour le Luxembourg et la Grande Région. En retraversant les principales sections de ce chapitre, nous soulignons ou rappelons la nécessité de créer ou de rassembler systématiquement des données ou d'approfondir les questions ou domaines suivants :

1. Globalement, une meilleure connaissance des potentiels de la Grande Région en termes d'entreprises et de ressources humaines, incluant les atouts et les entraves au développement de la Grande Région et les atouts et entraves caractérisant le Luxembourg dans cet espace économique, social et culturel.

Plus particulièrement, en ce qui concerne le Luxembourg :

2. Les stratégies de mobilité des frontaliers en fonction des qualifications et secteurs de travail
3. Les profils socio-professionnels et la structure professionnelle des frontaliers, complétés par une analyse des structures d'emploi selon les entreprises
4. Les profils socio-professionnels et linguistiques des secteurs dans lesquels travaillent de nombreux frontaliers
5. Les complémentarités et les substitutions sectorielles ou professionnelles
6. Le chômage des frontaliers
7. L'étude des impacts financiers et sociaux d'une plus grande équité à l'égard des frontaliers dans les domaines de la fiscalité et des avantages sociaux relevant de la sécurité sociale
8. La création ou le développement de bases de données permettant de disposer d'informations actualisées et comparatives sur la législation sociale et du travail, les paramètres sociaux et les conditions de travail.

2.4 Les potentiels de l'immigration portugaise à partir de l'étude des mouvements migratoires

2.4.1 Problématique

Les mouvements migratoires influent directement sur l'offre de travail disponible. À travers l'exemple de l'immigration portugaise - immigration la plus importante au Luxembourg ces trois dernières décennies -, on essaie de cerner certains liens qui peuvent exister entre immigration et marché de l'emploi. On s'interroge en particulier sur l'ampleur de cette migration et son profil sociodémographique. Pour mieux évaluer le potentiel migratoire de la main d'œuvre portugaise, il est important d'identifier des facteurs poussant à l'émigration et favorisant la venue de Portugais vers le Luxembourg. Une autre dimension importante de toute immigration, dont l'immigration portugaise, consiste dans le décryptage des attitudes face à la problématique du retour. Qu'en est-il aujourd'hui de l'émigration portugaise vers le Luxembourg?

L'ensemble de ces interrogations peut servir de balises aux responsables politiques qui décideraient de faire appel à une nouvelle main-d'œuvre étrangère. D'autres parties de ce rapport permettent de compléter le profil de cette population.

Une immigration ne présente pas nécessairement le même profil qu'une autre, non seulement en termes de structure d'âge et de qualifications, mais aussi en termes de projet d'émigration (durable ou temporaire) et de perception de l'intégration. Dans cette perspective, il vaut mieux savoir s'il faut recourir à une immigration en provenance d'un seul pays — au risque de favoriser d'éventuelles tendances au communautarisme - ou s'il serait préférable d'élargir la zone de recrutement à divers pays - au risque de se voir éventuellement confronté à des conceptions et des pratiques variées ou même opposées d'intégration. Entre les deux situations potentielles extrêmes évoquées, la variété des formes concrètes et réelles peut être très grande et donc aussi les facteurs à prendre en compte pour fonder des préférences politiques.

2.4.2 Principales conclusions

2.4.2.1 Trois caractéristiques de l'émigration portugaise

L'étude des mouvements migratoires des Portugais porte à croire que cette immigration dépend, certes, des besoins économiques et de la demande de main-d'œuvre au Luxembourg, mais aussi des conditions socio-économiques du pays d'origine.

L'immigration portugaise a été et reste sujette à de fortes fluctuations au cours du temps, des périodes de ralentissement de l'immigration alternant avec des périodes de reprise.

De plus, la mise en œuvre effective de la libre circulation ne s'est pas accompagnée d'un afflux massif de Portugais et le volume actuel de l'émigration portugaise vers le Luxembourg est loin des niveaux records atteints au début des années 70 (voir : chapitre 2.5).

À l'heure actuelle, on assiste à une reprise de l'immigration portugaise⁸⁷, qui reste toutefois bien inférieure au niveau des années 70.

2.4.2.2 Facteurs d'attrait ou de départ des Portugais pour le Luxembourg

1. Avantages économiques, sociaux et financiers

Tant que persiste la « crise économique » au Portugal, les potentialités de l'immigration portugaise ne semblent pas épuisées. La **pauvreté objective et subjective** restent sans doute des indicateurs d'une disponibilité à émigrer. Un autre facteur déterminant réside sans doute dans **l'espoir d'accéder à des revenus salariaux permettant une épargne**, bien supérieure à ce qu'ils peuvent espérer en restant dans le marché du travail portugais - d'autant plus que le Portugal se trouve en queue du peloton européen en ce qui concerne les revenus mensuels nets des salariés - et **l'espoir dans une ascension sociale** via l'acquisition à court terme des *status symbols* des classes aisées.

⁸⁷ Les soldes migratoires nets des Portugais ont évolué comme suit: 301 en 1999, 566 en 2000, 465 en 2001, 919 en 2002 et 1503 en 2003.

2. Un réseau communautaire préexistant d'accueil et d'intégration

La présence d'une communauté portugaise nombreuse et durablement installée dans le pays d'accueil semble fonctionner comme un facteur important d'attraction : elle permet de donner, à travers un réseau de relations et de connaissances - familiales ou non, l'appui nécessaire et bien venu aux nouveaux migrants intéressés de tenter leur chance du moins temporairement au Luxembourg. Ce réseau fonctionne également en termes d'aide au logement et à l'embauchage, notamment en termes de migration de substitution des travailleurs portugais sortant de la vie active. Les données actuelles ne permettent cependant pas de vérifier l'existence d'un autre profil d'insertion sur le marché de l'emploi, par exemple la recherche d'emplois intérimaires.

2.4.2.3 Des profils nouveaux

1. Aux plans scolaire et professionnel, des niveaux globalement plus élevés que dans les années 70, davantage d'urbains, sur fond d'une main d'œuvre qui reste rurale (ou d'origine rurale), peu instruite et peu qualifiée

Les nouveaux migrants portugais ne sont plus entièrement comparables, en termes d'instruction et de qualification professionnelle (diversité et niveaux), à leurs compatriotes des années 60 et 70. Leur niveau général d'instruction s'est élevé. Toutefois, le Portugal reste aujourd'hui encore en queue de l'Europe en ce qui concerne l'alphabétisation et il continue de fournir une main d'œuvre largement peu instruite, destinée à des travaux subalternes dans les services, la construction et les industries manufacturières. 11% seulement des migrants portugais disposaient en 2002 de diplômes de l'enseignement secondaire ou supérieur⁸⁸. Globalement donc, l'immigration portugaise, qu'elle soit ancienne ou nouvelle, continue de présenter majoritairement un profil de travailleurs manuels et peu qualifiés.

Cependant, à côté de ce profil dominant, des profils minoritaires semblent émerger (par exemple une immigration plus qualifiée) et, d'autre part, au sein du profil global, on peut détecter certaines variations : si l'on peut considérer que l'ancienne émigration portugaise était composée en bonne partie d'immigrés de milieu rural, on peut poser l'hypothèse que la nouvelle émigration s'est diversifiée et comporte, plus que par le passé, d'autres profils socio-économiques (anciens travailleurs BTP,...).

2. D'une immigration permanente à une immigration temporaire

L'immigration portugaise a changé de visage au cours du temps. C'est la figure de l'émigrant temporaire qui a de plus en plus supplanté celui de l'émigrant permanent⁸⁹. En fait, les mouvements migratoires des Portugais sont actuellement plus importants que ceux officiellement saisis par l'appareil statistique. Les décisions de quelques dizaines de milliers de travailleurs portugais de partir chaque année à l'étranger pour des séjours relativement courts, sont plus faciles à prendre aujourd'hui eu égard aux avancées technologiques en matière de transports et de communications.

S'il nous est difficile d'esquisser des profils plus détaillés et d'analyser des comportements, l'ampleur de l'émigration temporaire mériterait toutefois qu'on s'y intéresse davantage. Elaborer une typologie de cette émigration exigerait de distinguer plusieurs catégories d'émigrants, notamment selon leurs attitudes face à l'emploi et au revenu de l'emploi. L'un des traits distinguant cette émigration temporaire de l'émigration à long terme réside dans la posture de l'individu par rapport à une (sa) famille (nucléaire), existante ou potentielle.

2.4.2.4 Dialectique entre « retours » et intégration

1. L'importance des retours de Portugais

Le retour des étrangers et des Portugais en particulier, tel qu'il est saisi par notre appareil statistique, n'est jamais resté, depuis une trentaine d'années un phénomène mineur, alors même qu'on se trouve devant une immigration de longue durée et que beaucoup de Portugais, émigrés dans les années 70 et 80 au Luxembourg, s'y trouvent toujours.

⁸⁸ Institut National de Statistiques (INE), *Enquête sur les mouvements migratoires de sortie*.

⁸⁹ *Ibidem* 88.

On aurait pu croire qu'au moment où la plupart des migrants au Luxembourg bénéficient de la stabilité de séjour en raison de la libre circulation, le retour deviendrait — du moins pour les ressortissants communautaires —, un phénomène marginal. Or, il n'en a rien été dans le passé et il n'en est rien actuellement, du moins en ce qui concerne l'expérience du Luxembourg. Et pourtant, malgré son rôle manifestement important, le phénomène du retour n'a jusqu'à présent guère attiré l'attention, peut-être justement parce qu'on avait trop facilement tendance à le situer dans le cadre d'une immigration temporaire, elle-même transposée dans un cadre juridique spécifique.

En tout état de cause, les chiffres élevés concernant le retour⁹⁰ posent problème : sont-ils la conséquence d'un projet d'émigration temporaire ou renvoient-ils à un échec d'intégration ?

2. Le modèle portugais de la *double insertion*

Les rapports au pays d'origine constituent un facteur essentiel pour apprécier la bi-culturalité ou le mode d'intégration dans une société. Ce rapport peut être entretenu à la fois par les projets de retour et par les retours plus ou moins réguliers dans le pays d'origine.

Un certain nombre d'immigrants ont, en quittant leur pays d'origine, un projet d'émigration temporaire. Ces projets peuvent d'ailleurs se succéder au cours du temps.

Beaucoup d'étrangers, et surtout les Portugais, semblent fonctionner selon le modèle de la double insertion. Ce modèle se caractérise par un fort attachement au pays d'origine, entretenu par des visites régulières, et par l'existence d'une forme de solidarité de type communautaire au sein du pays d'accueil, qui permet de maintenir des liens entre deux cultures selon une logique du va-et-vient migratoire⁹¹.

3. La difficile intégration scolaire

Un nombre élevé de retours peut aussi renvoyer à une expérience d'échec au niveau de l'intégration « scolaire », comme tendrait à le prouver le nombre élevé de jeunes qui quittent le pays. La difficulté de décrocher une qualification monnayable dans notre système scolaire y serait-elle pour quelque chose⁹² ?

2.4.2.5 Un taux d'activité élevé chez les jeunes Portugais

Les taux d'activité de la jeunesse immigrée, notamment portugaise, relativement élevés ont pour effet de freiner le vieillissement de la population active globale du pays, sans toutefois pouvoir l'empêcher. L'extension de la durée des études intervient partiellement, mais de manière inéluctable, dans le vieillissement de la population active.

Cependant, le fait que les actifs de moins de 19 ans ont régressé moins fortement chez les Portugais⁹³ que chez les Luxembourgeois et parmi les autres nationalités s'explique sans doute de deux manières. D'une part, l'immigration portugaise reste globalement une immigration jeune⁹⁴, susceptible d'entrer rapidement ou directement sur le marché de l'emploi. D'autre part, une fois de plus, intervient ici la problématique de l'intégration scolaire : la répartition des élèves par nationalité selon les divers types d'enseignement montre que les élèves portugais sont surtout concentrés dans des voies de formation plus courtes qui n'ouvrent pas l'accès aux études supérieures, que ce soit dans le préparatoire modulaire ou le professionnel concomitant. En revanche, ils ne sont toujours que très peu représentés au niveau du secondaire général.

⁹⁰ Le ratio départs/arrivées des Portugais fluctue entre 35 et 85, durant la période 1990-2002.

⁹¹ Nénad Dubajic, *Les relations aux autres dans une société multiculturelle. Rapports au pays d'origine*, in : *Les valeurs au Luxembourg. Portrait d'une société au tournant du 3^{ème} millénaire*, pp 384-388, RED, Editions saint-paul, Luxembourg, 2002. CHABIT, *Le va et vient identitaire, migrants portugais et village d'origine*, PUF, 1997, 154 pages.

⁹² L'inégale répartition des différentes nationalités (dont la nationalité portugaise) dans les différents types d'enseignement en est un indicateur, voir : *Les chiffres clés de l'Education Nationale*, Année 2001/2002, page 20.

⁹³ Dans la structure de l'emploi résident, les moins de 19 ans ont régressé de 8.2 à 2.1% en 20 ans. On peut vérifier cette régression auprès des différentes nationalités, quoi qu'elle est moins forte chez les Portugais que chez les Luxembourgeois et les autres nationalités, voir recensements 1981, 1991, 2001.

⁹⁴ L'analyse des mouvements migratoires de 1990 à 2002 montre que les jeunes sont beaucoup plus représentés parmi les arrivants portugais que parmi les autres nationalités. Ce constat vaut pour les classes d'âge de moins de 15 ans, de 15 à 17 ans et de 18 à 24 ans.

2.4.3 Orientations et recommandations

1. Désamorcer les peurs alarmistes sur l'afflux massif des étrangers qui résulterait de l'élargissement

L'expérience de la libre circulation des Portugais n'a pas permis de vérifier les scénarios alarmistes que d'aucuns ont eu tendance à dessiner par le passé, et qui étaient susceptibles d'attiser les peurs à l'égard d'un afflux massif des étrangers vers le Luxembourg. Il conviendrait d'en tenir compte dans toute discussion ou sensibilisation visant à rassurer la population résidente, luxembourgeoise et étrangère, à l'horizon de l'élargissement de l'Union européenne aux nouveaux Etats membres.

2. Renforcer les mesures destinées à stabiliser ces populations, à favoriser leur insertion, à valoriser leurs ressources, à assurer aux jeunes une formation initiale solide et adaptée

En effet, faire appel à la main-d'œuvre étrangère exige d'abord, d'un point de vue éthique, de se poser la question de la stabilisation de cette population dans le pays d'accueil et des moyens susceptibles d'y favoriser son insertion. Une attention particulière doit être accordée à la mobilisation et à la valorisation des potentialités et ressources de ces personnes (accès à la formation continue) et de leurs familles. En particulier, il faudra veiller à ce que les jeunes issus de cette migration puissent bénéficier d'une formation initiale solide et adaptée, d'autant plus que ce sont d'abord les individus au niveau de formation initiale élevé qui suivent aussi le plus les programmes de formation continue (chapitre 4).

3. Approfondir l'analyse des phénomènes de « retour » et les choix migratoires (temporaire – durable) pour évaluer leurs impacts

S'interroger sur le phénomène du retour des migrants doit rester une préoccupation prioritaire des acteurs politiques. Il est en effet difficile de concevoir une politique d'immigration sans en même temps prendre en considération les paramètres relatifs au séjour temporaire ou à l'établissement durable de ces personnes dans notre pays, dans la mesure, entre autres, où ces choix auront des impacts évidents sur les besoins en infrastructures (écoles, logements,...), mais aussi sur la Sécurité sociale.

4. Assurer aux migrants une protection sociale équitable, complète et continue

Les mouvements migratoires et le vieillissement de la population active ont un impact direct sur la sécurité sociale du pays d'accueil et de résidence. Cet impact peut d'ailleurs varier en fonction de facteurs aussi divers que la période de travail dans le pays d'accueil et d'origine, des différentes branches de la sécurité sociale, et du pays d'origine des migrants.

Si une politique d'immigration ne doit pas d'abord résoudre les problèmes de financement de la sécurité sociale, elle est appelée à tenir compte de la situation particulière du migrant en vue d'une **protection sociale complète et continue**.

Pour des raisons de justice sociale, il convient de prendre les dispositions appropriées afin de **préserver** la sécurité sociale des travailleurs migrants. Dans ce sens, le Luxembourg devrait **continuer à compléter les instruments de droit communautaire par des conventions bilatérales** avec des pays sur base des 4 principes suivants: l'égalité de traitement, la détermination de la législation applicable, la conservation des droits en cours d'acquisition et le maintien des droits acquis.

Dans la mesure où la plupart de ces personnes ont contribué comme cotisants au financement de la sécurité sociale lors de leur séjour au Luxembourg, il conviendrait de veiller, dans la mesure du possible, au **maintien de leurs droits en cas de retour au pays d'origine**.

Plus globalement, des raisons d'équité invitent les responsables politiques à ne pas faire l'économie de la réflexion s'articulant autour du principe : **à cotisations égales, prestations égales**.

2.5 L'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur le marché de l'emploi du Grand-Duché de Luxembourg

2.5.1 Problématique

Le 1^{er} mai 2004, dix pays de l'Europe centrale et orientale (ci-après appelés nouveaux Etats membres ou NEM) entreront dans l'Union européenne. Cet élargissement de l'Union européenne pose, entre autres, la question de l'application immédiate ou différée de la libre circulation des travailleurs de ces pays. À l'exception de Chypre et de Malte, celle-ci peut en effet être soumise à une période transitoire septennale structurée en phases successives, respectivement de deux, trois et deux ans⁹⁵.

Entretemps, la question a été tranchée dans les Etats membres actuels de l'Union européenne. Le Luxembourg, peu confronté à la présence de la main-d'œuvre de ces pays, vient d'opter pour une période transitoire de deux ans en matière de libre circulation des travailleurs⁹⁶, rejoignant ainsi la majorité des Etats membres de l'Union européenne, alors que deux Etats seulement (l'Irlande et le Royaume-Uni) sont en faveur d'une ouverture complète de leur marché de l'emploi dès le 1^{er} mai.

Dans la perspective de la présente étude, l'une des problématiques réside dans l'évaluation du potentiel migratoire en provenance des nouveaux Etats membres: Quels facteurs, objectifs et subjectifs, entreront en jeu pour faciliter ou freiner les mouvements migratoires en provenance des nouveaux Etats membres ? Peut-on chiffrer l'ampleur des mouvements migratoires de ces pays vers les pays de l'Union européenne et vers le Luxembourg, en termes de volume et de profil (sociodémographique, qualification) ? Comment la population résidente du pays se situe-t-elle par rapport à un élargissement et à la mise en œuvre de la libre circulation ?

Une seconde série de questions se pose quant à l'utilisation de la période de transition. Ainsi : peut-on ou doit-on prévoir des accords de main-d'œuvre avec les NEM ou d'autres Etats, en attendant la mise en œuvre effective de la libre circulation ? Devrait-on mettre à profit la période transitoire pour, éventuellement, préparer les résidents du Grand-Duché à l'échéance de la libre circulation des personnes ?

2.5.2 Principaux apports de l'analyse

2.5.2.1 Une balance plutôt en faveur d'une libre circulation immédiate ou rapide

La plupart des interlocuteurs rencontrés se prononcent en faveur d'une mise en œuvre rapide de la libre circulation. Le monde patronal⁹⁷, partisan d'une libre circulation immédiate, avance des arguments d'ordre économique : il convient de se donner le maximum d'opportunités au niveau de l'élargissement de l'offre de main-d'œuvre. Il se montre aussi favorable à des accords sectoriels de main-d'œuvre avec les NEM (en cas d'adoption d'une période transitoire) ou avec les autres pays candidats (de la deuxième vague) comme la Roumanie pour le secteur horeca, par exemple. Une attitude plus prudente a aussi été exprimée: dans l'attente d'une libre circulation : des accords sectoriels pourraient être conclus avec certains pays, en cas de besoin de main-d'œuvre. Une alternative à l'immigration pour des pays qui ne figureraient pas dans la première vague d'adhésion ou

⁹⁵ Au cours des deux premières années suivant l'adhésion des dix nouveaux membres, les Etats membres actuels sont autorisés à maintenir à l'égard des huit pays leurs régimes nationaux en matière de libre circulation des travailleurs. Pendant cette période, il est également possible de signer des accords bilatéraux avec l'un ou plusieurs des pays. À l'issue de cette première phase, soit le 1^{er} mai 2006, les Etats membres désirant maintenir un régime national devront informer la Commission des raisons de ce maintien. Après la seconde phase, le 1^{er} mai 2009, les Etats membres désirant maintenir un régime national devront le justifier à la lumière d'une analyse conjoncturelle de leur marché de l'emploi, par exemple en cas de sérieuses perturbations sur le marché du travail. Au plus tard le 1^{er} mai 2011, les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs s'appliqueront de plein droit aux ressortissants des huit Etats de l'Europe centrale et orientale.

⁹⁶ Notons que les ressortissants de ces pays munis d'un permis de travail de 12 mois au moins au 1^{er} mai 2004 auront droit au libre accès au marché de l'emploi. Les membres de famille d'un travailleur légalement admis sur le marché du travail d'un Etat membre pour 12 mois ou plus, auront immédiatement libre accès au marché de l'emploi. Si la famille rejoint le travailleur après la date d'adhésion, elle aura accès au marché du travail de cet Etat après y avoir résidé 18 mois ou à partir de la troisième année après l'adhésion, la date la plus rapprochée étant retenue.

⁹⁷ Que ce soient les représentants de l'UEL, des secteurs ou des entreprises.

d'autres pays tiers pourrait être le développement de la coopération en vue d'offrir aux ressortissants de ces pays de réelles perspectives dans leur pays d'origine.

2.5.2.2 Les facteurs poussant à l'émigration

2.5.2.2.1 *Des facteurs macro-économiques à incidence très variée selon les pays*

Si des facteurs macro-économiques jouent en faveur de la pression migratoire Est-Ouest, des disparités notables existent toutefois selon les pays :

- La situation sur le marché de l'emploi, en particulier en Pologne, Lettonie et Lituanie, restera tendue en raison des problèmes de restructuration : le secteur de l'agriculture dans ces pays représente encore une bonne partie de leurs emplois, alors qu'en même temps le taux chômage demeure élevé. Il est à prévoir que le processus d'intégration européenne libère une bonne partie de la main-d'œuvre auparavant employée dans l'agriculture et que cet élément constituera un facteur d'attraction de l'immigration vers les pays de l'Union européenne.
- On constate une progression considérable du PIB/habitant des NEM, surtout au cours des dernières années. Ainsi, le PIB est passé en 2002 à une fourchette allant de 35% (Lettonie) à 74% (Slovénie) du PIB moyen de l'Union européenne. Rappelons que le PIB le plus faible de l'Union européenne actuelle était celui du Portugal avec 74%. En 2001, comme en 2002, on remarque cependant des PIB très différents selon les pays. Toutefois, les prévisions sur la croissance économique pour l'année 2004 montrent, pour la plupart de ces pays, des taux de croissance supérieurs à ceux des pays membres de l'Union européenne.
- Les différences de salaires entre ces pays et ceux de l'Union européenne sont très importantes, même si les salaires de la Slovénie dépassent ceux du Portugal. Toutefois on peut considérer que même des différences de revenu de l'ordre de 1 à 4 ou de 1 à 5 ne donnent pas nécessairement lieu à des migrations supplémentaires, à condition que la croissance économique s'accélère fortement dans ces pays et que des attentes positives subsistent au niveau de l'augmentation des salaires dans les pays candidats. Rappelons que les salariés des pays candidats, considérés dans leur ensemble, ne perçoivent que 42% du salaire moyen de l'UE⁹⁸.
- Les taux de chômage⁹⁹ avaient commencé à se réduire dans les NEM, pour ensuite de nouveau remonter dans plusieurs d'entre eux. De grandes variations subsistent ici aussi selon les pays, certains taux de chômage se situant à des niveaux proches de la moyenne européenne, voire en dessous, d'autres largement au-dessus. La baisse de l'emploi semble découler essentiellement de la restructuration en cours des industries nationales.

2.5.2.2.2 *Des facteurs d'ordre individuel et subjectif*

- Pour mesurer le potentiel migratoire, il est important aussi de pouvoir cerner le bien-être subjectif des habitants des pays candidats à l'Union européenne¹⁰⁰. Or, la proportion des gens qui se montrent très satisfaits ou satisfaits de leur vie est beaucoup moins élevée au niveau des 13 pays candidats (60% de satisfaits) que du côté des résidents des Etats membres actuels de l'Union européenne (80% de satisfaits)¹⁰¹.

⁹⁸ *Statistiques en bref : valeur ajoutée, emploi, rémunération et productivité dans les pays candidats*, Eurostat, 13/2001.

⁹⁹ Source Eurostat.

¹⁰⁰ C'est ce qu'essaie de faire le sondage Eurobaromètre 2003.2 (juillet 2003) en voulant apprécier le degré de satisfaction des gens quant à leur propre vie. Ce sont les Hongrois (56%), les Estoniens (53%), les Litvaniens (53%), les Lettons (53%) et puis les Roumains (38%) et les Bulgares (30%) qui se montrent le moins satisfaits de leur vie. Les Chypriotes, Slovènes et Maltais ont des taux de satisfaction supérieurs à la moyenne de l'Union européenne.

¹⁰¹ L'Eurobaromètre a pu établir un lien presque direct entre la satisfaction quant à sa propre vie dans les pays candidats et le PNB par habitant : les ressortissants des pays les plus riches sont plus satisfaits que ceux des pays où les revenus sont les plus bas. Seules exceptions : les Turcs et les Polonais, qui se disent plus satisfaits que ce que la seule théorie du PNB ne pourrait expliquer.

- L'attitude subjective en cas de chômage constitue un autre indicateur intéressant du profil des migrants potentiels vers l'Union européenne.
 - 22% des jeunes de 15 à 24 ans des 13 pays candidats à l'adhésion, interrogés sur leur attitude en cas de chômage¹⁰², déclarent être prêts à accepter tout poste de travail bien payé, stable, qui correspondrait à leurs qualifications ; en second lieu vient la proposition d'accepter un travail bien payé (17%). Le troisième rang est occupé par la proposition d'accepter un travail à n'importe quelles conditions¹⁰³ (15%).
 - Des différences apparaissent selon les pays : si, dans la plupart des pays, la première proposition vient en tête, cette priorité apparaît plus clairement encore chez les Chypriotes et les Maltais, les Hongrois, les Estoniens et les Turcs. Elle vient toujours en première place, mais en position beaucoup moins dominante chez les jeunes Tchèques, Lettons et Roumains. Les attitudes des jeunes d'autres pays semblent encore plus souples. Ceci vaut surtout pour les jeunes Polonais, Bulgares, Litوانيens et, dans une moindre mesure, pour les Slovaques : leur prédisposition à accepter n'importe quel job ou un job bien payé, semble beaucoup plus grande¹⁰⁴. Le profil socio-économique des répondants¹⁰⁵ intervient aussi comme facteur discriminant dans l'attitude face à l'emploi.
 - Ces résultats, qui tranchent avec les attentes à l'égard de l'emploi telles qu'elles sont exprimées par les résidents du Luxembourg (voir : chapitre 3) invitent à réfléchir quiconque de sensible au risque de recourir à une main-d'œuvre souple et flexible, prête à accepter des conditions de travail difficiles (donc au risque de dumping social) et au risque de déqualification.

2.5.2.3 Les facteurs attirant l'immigration interne aux pays de l'Union européenne

À côté des facteurs *poussant* à l'émigration, la compréhension de la dynamique des mouvements migratoires doit aussi intégrer les *pull factors*, tels que :

- *Le niveau des rémunérations et des prestations sociales*, qui est beaucoup plus élevé dans les Etats membres de l'Union européenne que dans les NEM, particulièrement au Luxembourg.
- *La chance de trouver un poste de travail au sein de l'Union européenne*. En effet, le taux de chômage constitue un indicateur partiel de la plus ou moins grande possibilité de trouver un emploi. La rotation au niveau du chômage pourrait laisser conclure à une capacité d'absorption plus grande des marchés de travail des pays de l'Union européenne que ne le laissent penser les taux de chômage qui mesurent les stock et non les flux.
- *La demande structurelle de travailleurs*. Les expériences des migrations des dernières décennies ont montré que la demande de main-d'œuvre constitue un facteur déterminant pour la migration (voir chapitres 2.1 et 2.4). Cette dimension s'est vérifiée historiquement à travers les accords de main-d'œuvre du Luxembourg, ou pour d'autres pays européens. L'Allemagne et l'Autriche ont su attirer par le biais d'accords de main-d'œuvre sectoriels une main-d'œuvre temporaire ou saisonnière en provenance de la plupart des NEM.
- *La situation géographique des pays*. Les migrations sont d'autant plus importantes que la distance géographique à parcourir est plus faible. En se basant sur ce principe, l'Allemagne et l'Autriche seront sans doute les principaux destinataires des flux migratoires de l'Est de l'Europe.

¹⁰² Eurobaromètre 2003.1, *Youth in Europe*.

¹⁰³ Viennent ensuite l'acceptation d'un travail stable (15%), puis l'acceptation d'un travail correspondant aux qualifications (14%).

¹⁰⁴ Viennent en tête l'acceptation un travail à n'importe quelles conditions (23%) chez les jeunes Polonais, tout poste de travail bien payé chez les jeunes Bulgares et Slovaques (à chaque fois 22%), ainsi que chez les jeunes Litوانيens (27%).

¹⁰⁵ Les attentes les plus exigeantes par rapport à un poste de travail (tout poste de travail bien payé, stable qui correspond aux qualifications) sont manifestées davantage par les catégories suivantes : les femmes, les jeunes âgés de 20 à 24 ans, les personnes sorties de l'enseignement entre 16 et 19 ans ou après 20 ans, les travailleurs, les jeunes de milieux urbains, les personnes à revenus plus élevés. Inversement, les attentes les moins exigeantes sont surtout partagées par les hommes, ceux qui ont terminé leur scolarité à 15 ans, ceux qui ne travaillent pas, les jeunes de milieux ruraux et les personnes à revenu faible.

- *L'existence d'une communauté déjà implantée* dans les pays d'accueil.
 - Dans le temps se sont développés des réseaux d'Européens de l'Est en Allemagne et en Autriche; ces réseaux peuvent alimenter ou faciliter l'émigration vers ces pays. Une fois que les migrations ont commencé, celles-ci sont susceptibles d'induire à leur tour de nouvelles migrations. Des émigrants déjà installés dans le pays d'accueil peuvent communiquer des informations sur les salaires, les conditions de travail, le niveau de vie, les conditions de logement vivant dans les pays de provenance, ce qui peut contribuer à un climat d'émigration.
 - Au Luxembourg, les ressortissants des nouveaux pays membres sont actuellement peu nombreux, la communauté polonaise étant la plus importante. La Pologne a périodiquement fourni une main-d'oeuvre étrangère au Luxembourg pour répondre à des besoins momentanés du marché de l'emploi¹⁰⁶.
 - Comme il n'existe pas au Luxembourg de communauté importante de ressortissants d'un des NEM, on peut penser que le Luxembourg ne sera pas une destination privilégiée. Selon le RGPP (Répertoire Général des Personnes Physique), 0,6% de la population globale du Luxembourg sont des ressortissants des pays candidats, soit 2.993 personnes. Leur présence sur le marché de l'emploi est plus faible encore : au 31 mars 2003, on dénombrait 1.390 salariés, dont 58% ont le statut de d'ouvrier. Le secteur d'activité principal est le secteur des transports et des communications, dans lequel on trouve 77% des salariés tchèques, 75% des salariés slovaques et 54% des salariés hongrois. Pour les secteurs de la construction et horeca, en revanche, il n'y a guère d'effectifs actifs de ces pays au Luxembourg.
 - D'un autre côté, les différences culturelles et linguistiques peuvent freiner l'émigration, plus encore si des communautés du pays d'origine ne sont pas déjà implantées dans le pays d'accueil ; ces facteurs accroissent considérablement les coûts psychiques liés à l'émigration.
 - Par ailleurs, pour 47% des jeunes des nouveaux pays membres l'Union européenne peut assurer un meilleur avenir aux jeunes, et 45% considèrent l'Union européenne comme un moyen de création de postes de travail ; par contre, l'inadéquation du profil linguistique semble, aux yeux des jeunes des pays candidats, le principal obstacle à leur mobilité¹⁰⁷.

2.5.2.4 De la difficulté à déterminer le potentiel migratoire

Malgré les nombreuses études sur ce sujet, le volume migratoire venant de ces pays est difficile à déterminer. La plupart des estimations¹⁰⁸ reposent, d'une part, sur les différences de revenu entre les

¹⁰⁶ Avant l'éclatement de la première guerre mondiale : une main-d'oeuvre principalement originaire de la région de Posen (qui appartenait alors à l'Allemagne et à l'Autriche) est venue travailler dans l'industrie luxembourgeoise, surtout dans la sidérurgie. Après la 1^e Guerre Mondiale, l'immigration polonaise est devenue plus massive. Dans les années 1920 à 1924 sont arrivés, surtout de l'Allemagne, des ouvriers des mines et de l'industrie. En 1928, le manque d'environ 25.000 personnes dans ce secteur a été pallié par des travailleurs polonais. La plus grande demande de travail dans le secteur agricole date cependant de 1936. Les Luxembourgeois migraient en masse vers l'industrie. Face au départ des migrants allemands et italiens dans leur pays d'origine, suite à une nouvelle réglementation militaire, la demande de main-d'oeuvre de la Chambre d'agriculture a abouti à un accord avec la Pologne qui prévoyait l'immigration de 1000 travailleurs polonais. Notons encore qu'en 1992, 647 déclarations d'embauche pour travailler dans les vendanges furent émises en faveur de travailleurs polonais. Récemment, le Ministre du travail et de l'Emploi vient d'autoriser la Chambre d'Agriculture à recruter légalement des travailleurs polonais pour travailler temporairement dans le secteur de l'agriculture.

¹⁰⁷ Sur la question de savoir « *imaginons que vous voudriez travailler ou étudier à l'étranger, quelle serait selon vous la difficulté principale à laquelle faire face ?* », 36% des jeunes de ces pays répondent clairement en citant les difficultés linguistiques. Cette raison vient largement en tête devant les items « *je ne peux pas l'assumer financièrement* » (19%), la *difficulté de trouver un poste de travail ou d'étudiant* (14%), le *mal du pays* (11%), les *difficultés avec la famille* (5%). À noter que le manque de moyens financiers vient en tête des raisons citées parmi les jeunes des pays baltes (surtout la Lituanie avec 37%) et les jeunes des pays plus lointains comme la Bulgarie, la Roumaine, Chypre et Malte (sauf la Turquie). Dans tous les pays de l'Europe centrale et orientale (exceptés les pays baltes), l'argument linguistique vient en tête. Voir : The Gallup Organisation Hungary, Eurobarometer 2003.1, *Public opinion in the candidate countries, Youth in New Europe*, July 2003, pp 28-29.

¹⁰⁸ Selon diverses estimations, les flux annuels Est-Ouest à dater de l'élargissement (et en cas de libre circulation immédiate) oscilleraient entre 41.000 et 680 000 au niveau de l'Union européenne, mais on a estimé par après que les valeurs maximales sont surévaluées car de nouveaux résultats indiquent des chiffres plus modérés. Voir par exemple J. Salt, *Assessment of*

pays candidats à l'adhésion et les pays membres de l'Union et, d'autre part, sur les expériences des Etats membres de l'Union européenne par rapport à l'élargissement vers le sud. A côté de ces projections macro-économiques existent des micro-analyses basées sur des entretiens dont l'objectif est de mesurer l'intention des gens à partir dans une période proche.

L'étude plus récente de la commission européenne¹⁰⁹, basée sur une enquête représentative dans les 13 pays candidats, considère que les flux migratoires en provenance de ces pays (les 10 nouveaux Etats membres et les trois pays candidats¹¹⁰) vers les actuels Etats membres représenteraient probablement, au cours des cinq prochaines années, 1% environ de la population en âge de travailler¹¹¹, soit quelque 220.00 personnes par an.

2.5.2.4.1 Hypothèse globale et leçons à tirer des migrations antérieures

Une approche historique montre que :

- La libre circulation entre les six pays fondateurs du traité de Rome n'a pas été particulièrement significative par rapport aux émigrations provenant des pays tiers. Les effets migratoires de l'élargissement vers la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark ont été faibles. Lors de l'entrée des pays du sud : la Grèce (1981), l'Espagne et le Portugal (1986), les inquiétudes étaient fortes. Pour la première fois, une période de transition de 7 ans fut décidée pour la libre circulation. Mais, après la levée de ce dispositif, on n'a pas constaté une accélération importante de la main d'œuvre du Sud vers le Nord. Ceci en dépit des facteurs macro-économiques comme la différence importante du PIB ou du taux de chômage¹¹².
- Pour le Luxembourg, les arrivées en provenance de l'Italie ont atteint un pic en 1957 et 1958¹¹³ ; elles étaient élevées dans les années 60 pour régresser fortement à partir de 1967. En ce qui concerne le Portugal, les années 1973 et 1974 ont été les années d'immigration massive. Par la suite, le nombre des arrivées a considérablement fléchi. Dans la période de 1982 à 1985, on dénote un solde migratoire négatif des Portugais. À partir de 1986, moment où le Luxembourg bénéficiait des mesures transitoires, l'immigration portugaise a repris de plus bel, et pendant les années suivant la levée des mesures transitoires, l'immigration a de nouveau baissé¹¹⁴. En fait, les mouvements migratoires semblent plutôt suivre les cycles économiques alors que les dispositions formelles de la libre circulation semblent moins les affecter (voir chapitres 2.1 et 2.4).
- Après la chute du mur de Berlin, bien que des scénarios alarmants aient prévu une émigration massive des pays anciennement membres du Pacte de Varsovie, le flux migratoire, s'il a bien connu un léger pic en 1989, s'est vite stabilisé par la suite et a décliné à partir de 1993. En dépit des facilités offertes pour les ressortissants de 10 pays de l'Europe de l'Est (dispense de visa

Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe, 1^{re} partie, Department for Education and Employment, Londres, décembre 1999. Voir : H. BRÜCKER, F. FRANZMEYER, *Europäische Union : Osterweiterung und Arbeitskräftemigration*, in DIW-Wochenbericht n°5, Berlin, 1997, pp. 89-96.

Une étude préparée pour la Commission européenne estime à 335000 personnes les flux annuels des 10 pays candidats de l'Europe centrale et orientale (y compris la Bulgarie et la Roumanie) vers les Etats membres de l'Union européenne, en cas de mise en œuvre de la libre circulation, pour fléchir, 10 ans plus tard, à 150.000 personnes. Cette étude exclut donc les pays du Sud : Chypre, Malte et la Turquie. Les estimations de cette étude reposent sur des analyses des flux migratoires de l'Allemagne de 1967 à 1998. Voir : H. BRÜCKER, *Studie über die Auswirkung der EU-Erweiterung auf die Beschäftigung und die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten, Final report, Part 1 : Analysis*, Brüssel.

¹⁰⁹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Migrations trends in an enlarged Europe*, March 2004.

¹¹⁰ Ce sont deux pays candidats de la deuxième vague d'adhésion, la Roumanie et la Bulgarie qui connaissent les taux d'intention à émigrer les plus importants.

¹¹¹ D'autres micro études basées sur des interviews représentatives de la population des pays de l'Europe centrale et orientale montrent des prédispositions faibles à émigrer pour chercher du travail (entre 1 et 4% de la population d'Europe centrale et orientale âgée de 15 à 64 ans pensent décrocher un travail à l'étranger). Voir : Heinz Fassmann, Rainer Münz, *EU Enlargement and future east-west migration in Europe*.

¹¹² Michael BÖHMER, *Migrationseffekte der Osterweiterung auf die EU-Arbeitsmärkte*, INFER Research Report N°3, Verlag für Wissenschaft und Forschung.

¹¹³ 7198 en 1957 et 6941 en 1958.

¹¹⁴ Le volume des arrivées a évolué comme suit : 5757 en 1973, 6020 en 1974, 3044 en 1988, 3388 en 1990, 3471 en 1991, 2884 en 1993 (année de la mise en œuvre effective de la libre circulation), 2381 en 1994.

d'entrée pour un séjour inférieur à trois mois), les flux migratoires sont retombés après quelques années à un niveau assez bas¹¹⁵.

2.5.2.4.2 Probables pays destinataires

Les principaux flux migratoires des NEM devraient se diriger, en cas de libre circulation, vers l'Allemagne et l'Autriche :

- Une étude¹¹⁶ préparée par l'Institut de recherche Economique IFO pour le compte du Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales allemand estime que, sur les 5 années suivant la libre circulation effective, la migration vers l'UE se chiffrerait entre 300 000 et 380 000 personnes, dont 200.000 à 250.000 vers l'Allemagne¹¹⁷.
- Une autre étude¹¹⁸ a essayé de dégager les destinations des pays de l'Union à partir des pays de Visegrad: 61% des personnes feraient le choix de l'Allemagne ou de l'Autriche, 9% la Suisse, 20% choisiraient des pays comme la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, les pays scandinaves et les Pays-Bas. En Pologne et Hongrie, les pays cibles seraient plutôt les Etats-Unis, l'Australie et le Canada.

2.5.2.4.3 Poids inégal des paramètres

Le grand décalage entre ces estimations démontre l'incertitude au niveau des pronostics. Les paramètres pour évaluer la prédisposition à partir se basent sur les revenus et le chômage - donc des facteurs macro-économiques, qui ne constituent qu'une partie des motifs à l'émigration. Ce qui déterminera les chiffres réels, c'est aussi la date d'entrée en vigueur de la libre circulation et les manières dont l'économie et les conditions sociales évolueront, dans les pays candidats comme dans l'Union européenne. On peut considérer que les tendances à la convergence entre PIB/habitant est susceptible de réduire la pression migratoire. Celle-ci diminuera à mesure que l'intégration européenne, l'intensification des échanges commerciaux et les transferts du fonds structurel européen auront aplani les niveaux de vie. Il ne faut pas oublier que la migration est toujours une décision individuelle : certes, les facteurs macro-économiques déterminent la pression migratoire potentielle, mais la décision individuelle dépend de l'avantage qu'il y a à ne pas émigrer. La décision d'émigrer dépend non seulement de différences nettes de revenus entre le pays de départ et le pays d'accueil, mais aussi de la valeur relative du revenu au pays. Si le revenu est socialement acceptable, la différence d'avec celui du pays cible doit être vraiment importante pour inciter à la migration. Il n'en est évidemment pas de même lorsqu'on touche un revenu de misère.

2.5.2.4.4 Synthèse des hypothèses

Malgré l'insécurité au niveau des pronostics, trois points se dégagent de l'analyse du potentiel migratoire à partir des différentes études :

- Le potentiel des migrations semble éloigné des scénarios alarmistes qui voudraient faire croire à un afflux massif de migrants de l'Est vers l'Ouest.
- Outre le décollage rapide de leur économie, le recul démographique dans les pays candidats pourrait réduire le potentiel des migrants de ces pays. Par ailleurs, il faut s'attendre, comme c'est déjà le cas pour ces immigrations, à des retours élevés dans les pays d'origine.
- L'Allemagne et l'Autriche sont les principaux destinataires des nouveaux migrants ; selon les différentes études consultées, entre 3/5 et 4/5 des migrants de l'Europe de l'Est se dirigeraient vers ces pays.

¹¹⁵Elmar HÖHNEKOPP, *Elargissement et libre circulation : les effets sur le marché du travail dans l'Union*, in : *Hommes et Migrations*, N° 1230, mars-avril 2001.

¹¹⁶ L'étude s'appelle *EU Enlargement and workforce migration : ways to progressive approximation of the Labour Markets*.

¹¹⁷ Une autre enquête basée sur des entretiens menés dans les pays de Visegrad (Pologne, Hongrie, Tchéquie et Slovaquie) montre qu'il existe un potentiel migratoire d'environ 700 000 personnes : approximativement 320 000 voulant travailler en Allemagne et 152 000 en Autriche.

¹¹⁸ Calculs de FASSMANN et HINTERMANN, 1997, In : *EU enlargement and future east-west migration in Europe*.

2.5.2.4.5 Hypothèses sur les profils des candidats potentiels à l'émigration

Les enquêtes essayant d'évaluer le profil des candidats potentiels à l'émigration des pays candidats à l'adhésion montrent que :

- Dans tous les cas, les migrants potentiels sont assez jeunes¹¹⁹ : entre 2 et 3 % des jeunes de 15 à 24 ans font part de leur *ferme* intention de partir (contre 1% de la population en âge de travailler).
- 8% des célibataires des NEM expriment une intention *générale* de partir contre 1% des personnes mariées¹²⁰. Et 70% de ceux qui expriment la *ferme* intention de partir sont célibataires.
- S'il y a trente ans la configuration de la migration de travail montre qu'il s'agissait d'abord une migration de travail non ou peu qualifiée, qui se concrétisait par des accords de main-d'œuvre, aujourd'hui la mobilité concerne de plus en plus des travailleurs hautement qualifiés. L'une des principales caractéristiques des migrants potentiels, qui expriment le désir de partir ou bien qui sont arrivés ces dernières années, est leur niveau d'études relativement élevé. Il dépasse en moyenne celui de la population globale de ces pays¹²¹ : Presque 100% de ceux qui ont la ferme intention d'émigrer de l'ensemble des 10 NEM ont un niveau d'éducation qui dépasse le primaire¹²². Un quart de ceux qui expriment la ferme intention de partir des 13 pays candidats ont un niveau d'éducation universitaire¹²³. Un scénario possible serait une première vague d'émigrants qualifiés et motivés, suivie d'une seconde vague de personnes moins qualifiées.
- Dans le groupe des partants, une bonne partie des migrants potentiels des NEM seraient des étudiants (41% de ceux qui expriment la ferme intention de partir) ; viendraient ensuite les chômeurs (32%) devant les personnes actives (27%)¹²⁴.
- Le profil linguistique des candidats intéresse particulièrement le Luxembourg, confronté à une situation linguistique assez complexe dans un marché de l'emploi fortement segmenté. Selon l'étude Eurobaromètre¹²⁵ réalisée dans les 13 pays candidats, 44 % des personnes interrogées considèrent qu'ils peuvent converser dans une autre langue que la leur, mais ce taux tombe à 25 % si on se réfère à l'utilisation des langues parlées dans l'Union Européenne (anglais, français, allemand, italien et espagnole).

En considérant les 10 pays NEM, parmi les langues les plus connues vient en tête l'anglais (21%) puis le russe. Si nous prenons en compte les trois langues officielles du Luxembourg, 10% affirment parler l'allemand et 3 % seulement le français. L'allemand est plus répandu en Slovénie (36%), en Tchéquie (27%), en Slovaquie (22%) et en Pologne (15%). Le français est connu à Malte (16%) et en Roumanie (10%) — qui ne fait pas partie des pays qui accèderont à l'Union Européenne le 1er mai 2004. Par ailleurs, les ressortissants considèrent à 88% que l'anglais est la langue la plus importante à connaître, devant l'allemand (58%) et le français (19%).

Les pays candidats ne sont ni germanophones et encore moins francophones. Ces données relativisent donc un peu l'idée d'une intégration linguistique rapide et facile dans les pays de l'Union, même s'il peut avoir, entre le Luxembourg et ces pays, certaines proximités religieuses et

¹¹⁹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *op. cit.*

¹²⁰ Ces taux sont de 10 % et de 3% si on considère les 13 pays candidats. European Foundation, *op. cit.*

¹²¹ En se limitant aux pays de Visegrad, selon FASSMANN et HINTERMANN, environ un tiers de ceux qui veulent partir sont des étudiants, seul 1/8 des émigrants disposent d'un niveau d'étude primaire, les agriculteurs et travailleurs de l'industrie manifestent moins le souhait de partir vers l'ouest. FASSMANN et HINTERMANN, *op. cit.*

¹²² Ce taux est de 90% si on considère les 13 pays candidats. European Foundation, *op. cit.*

¹²³ European Foundation, *op. cit.*

¹²⁴ Ces taux sont de 38% (étudiants) et de 29% (chômeurs), si on considère les 13 pays candidats. European Foundation, *op. cit.*

¹²⁵ *Candidate Countries Eurobarometer 2002.2*, pp 38-39, septembre 2002. La question posée à la population âgée de plus de 15 ans était : « Quelles langues autres que votre langue maternelle parlez-vous suffisamment pour pouvoir participer à une conversation ». On pourra aussi consulter une autre étude eurobaromètre effectuée auprès des jeunes de 15 à 24 ans, The Gallup Organisation Hungary, Eurobarometer 2003.1, *Public opinion in the candidate countries, Youth in the New Europe*, July 2003.

culturelle. Or, l'analyse du marché de l'emploi montre l'importance d'un profil linguistique déterminant pour travailler dans divers secteurs¹²⁶.

- La forme que pourraient prendre les nouvelles migrations serait la migration frontalière¹²⁷. Depuis la fin des années 80, l'une des dimensions les plus importantes du paysage migratoire était que les ressortissants pouvaient partir et revenir dans leur pays d'origine. Ainsi a-t-on pu voir le développement de mouvements circulatoires ou pendulaires au point que l'explosion de la mobilité transfrontalière et les mouvements de courte durée ont été souvent caractéristiques de l'Europe centrale et orientale

Diverses études prévoient surtout le développement de la libre circulation entre l'Est et l'Ouest dans un vaste espace frontalier. Entre la Pologne et l'Allemagne, par exemple, la migration pendulaire est la plus importante en volume. Il est vrai que les difficultés d'installation durable y sont pour quelque chose. La mobilité plus facile permet d'apprécier les atouts et les inconvénients d'ici et là-bas dans une perspective globale, donc d'envisager les projets autrement qu'en termes d'alternative : rester ici ou s'exiler là-bas. Environ 5,2 millions de personnes vivent à proximité des frontières autrichiennes et pourraient faire la navette de façon journalière ou hebdomadaire.

2.5.2.5 L'élargissement vu par les habitants du Luxembourg:

Le sentiment des personnes résidentes dans le pays d'accueil par rapport à l'élargissement est essentiel à connaître si on veut construire une société ouverte et promouvoir une attitude d'accueil.

2.5.2.5.1 Les perceptions de l'élargissement

- Les Luxembourgeois se situent au niveau de la moyenne européenne avec 86% en ce qui concerne l'accord avec la proposition selon laquelle l'élargissement va permettre aux entreprises de se développer sur de nouveaux marchés.
- Ils viennent en deuxième rang pour considérer qu'avec l'élargissement, beaucoup de citoyens des nouveaux Etats membres vont venir s'installer au Luxembourg. Le taux, qui est de 74%, n'a que peu varié depuis septembre 2002 (76%) alors que la moyenne de l'Union européenne n'est que de 62%.
- Ils sont beaucoup moins enclins à être d'avis que l'élargissement favoriserait un meilleur contrôle de l'immigration clandestine, et pensent qu'il rendra plus difficile la lutte contre la criminalité et le trafic de drogues.
- La crainte d'une hausse de chômage demeure forte par rapport à l'élargissement (53% de plutôt d'accord contre une moyenne européenne de 43%).
- 48% des Luxembourgeois considèrent par ailleurs que le niveau des avantages sociaux dans le pays baissera, contre une moyenne européenne de 41%.
- Ils se montrent aussi plus réticents à accepter d'autres nouveaux Etats membres que les 13 pays candidats actuels (47% contre 54% pour l'Union européenne) Ils sont les premiers à s'accorder (=83%) sur la proposition qu'il conviendrait, avant tout nouvel élargissement, de se mettre d'accord sur les frontières définitives de l'Union européenne.
- Ces attitudes pour le moins mitigées ne doivent pas conduire à oublier l'appréciation globalement positive à 85% de l'enrichissement culturel que devrait permettre l'élargissement.

¹²⁶ A titre d'exemple, il qu'il est difficile d'intégrer des personnes dans des équipes s'il n'y a pas le même profil linguistique, surtout au niveau de la construction. L'alternative résiderait dans la mise en place à côté des équipes existantes d'autres équipes homogènes d'un point de vue linguistique.

¹²⁷ *Hommes et Migrations*, N° 1230, mars-avril 2001. Voir aussi : Mirjana MOROKVASIC-MULLER, *La mobilité transnationale comme ressource : le cas des migrants de l'Europe de l'Est*, in : *Cultures et conflits*, été 2001.

2.5.2.5.2 Attitudes générales d'accueil

Cette attitude frileuse par rapport à l'immigration se trouve confortée par d'autres études qui ne concernent pas directement l'élargissement¹²⁸. Ainsi, la *Recherche Européenne sur les Valeurs* interroge les Luxembourgeois, les Portugais et les résidents d'autres nationalités sur leur position par rapport aux gens de pays moins développés qui voudraient venir travailler au Luxembourg et pour savoir ce que le gouvernement luxembourgeois devrait faire¹²⁹ ?

- Si les individus rejettent les positions les plus radicales (*Laisser venir toute personne qui le désire ; Interdire aux personnes des autres pays de venir ici*), ils restent toutefois divisés sur les positions intermédiaires : 45% des Luxembourgeois se montrent favorables à l'idée d'un accueil sous réserve de la disponibilité d'un travail et 43% défendent l'idée de limites plus strictes à l'immigration.
- Par ailleurs, 46 % approuvent une priorité d'embauche en faveur des Luxembourgeois au détriment des étrangers en cas de rareté d'emplois. Certes, ce chiffre est bas, comparé à ceux des autres pays (qui dépassent les 55 %), mais la distribution des opinions diffère significativement selon la nationalité des répondants. Ainsi, les Luxembourgeois optent à 58 % en faveur de la préférence nationale (se plaçant ainsi au même niveau que les pays limitrophes), les autres nationalités et les Portugais n'adhérant à cette option qu'à 32 % et 11 %¹³⁰.

2.5.2.6 Conclusions générales et synthétiques

1. Les estimations sur les flux des migrations Est-Ouest restent en deçà des scénarios alarmistes que d'aucuns ont mis en avant. Dans les années suivant la mise en oeuvre de la libre circulation, il faut s'attendre à une légère augmentation de l'immigration qui se réduira progressivement.
2. Il est admis par ailleurs que plus que de 2/3 des migrations se dirigeront vers l'Allemagne et l'Autriche, qui ont déjà anticipé la libre circulation en mettant en place des accords de main-d'oeuvre avec la plupart des pays d'Europe centrale et orientale.
3. L'absence de communautés importantes de ces pays et l'éloignement géographique feront en sorte que le Luxembourg ne sera pas un pays destinataire des migrants. Cependant, dans la mesure où les pays voisins du Luxembourg n'optent pas pour la libre circulation immédiate, le Luxembourg demeure par conséquent une destination potentielle de migrants des nouveaux pays membres.
4. Les expériences passées ont montré que la demande de main-d'oeuvre du patronat et des autorités peut stimuler l'émigration vers le Luxembourg. Permettre aux agriculteurs de recourir à des travailleurs polonais peut répondre à la fois aux besoins de main-d'oeuvre d'un secteur déterminé que, dans un premier temps, aux aspirations de travailleurs polonais.

2.5.3 Orientations, pistes et propositions dans le cadre d'une période de transition

Si le temps des accords de main-d'oeuvre destinés à canaliser une immigration massive de travailleurs peu ou pas qualifiés semble révolu, il n'en reste pas moins que des besoins de main-d'oeuvre sectoriels peuvent apparaître (voir chapitres 3 et 4). Cela étant, dans la perspective d'une période de transitions, plusieurs choix fondamentaux et plusieurs pistes peuvent être proposés.

2.5.3.1.1 Décider sur d'éventuelles aires de recrutement :

Concernant l'émergence de besoins éventuels de main-d'oeuvre sectorielle durant une période de transition avant la mise en oeuvre effective de la libre circulation, il faudra *se positionner par rapport à des aires prioritaires de recrutement* :

1. Il conviendra certainement de *tenir compte des qualifications des nouveaux venus comme des liens historiques avec des pays déterminés*. Des mesures ponctuelles sectorielles pourraient être prises le cas échéant avec ces pays, comme c'est le cas en ce moment avec la Pologne.

¹²⁸ Les résultats de la REVS-Luxembourg nous renseignent sur les opinions des résidents par rapport à la politique d'immigration.

¹²⁹ Les répondants avaient la possibilité d'opter pour une des quatre possibilités suivantes : - Laisser venir toute personne qui le désire, - Laisser venir les personnes tant qu'il y a du travail disponible, - Mettre des limites strictes au nombre d'étrangers pouvant venir ici, - Interdire aux personnes des autres pays de venir ici, - Ne Sait Pas / Sans Réponse (NSP/SR).

¹³⁰ Sur l'attitude par rapport aux frontaliers, voir chapitre 2.3.

Notons à cet égard que même le recours à une immigration temporaire qui semble d'abord répondre au profil des célibataires peut contribuer à créer un climat d'émigration vers le Luxembourg en provenance du pays destinataire. Le Luxembourg ne peut donc pas faire l'économie d'une réflexion fondamentale sur la politique d'intégration des futurs arrivants.

2. On peut distinguer *deux modèles de recrutement* :

a) *En cas de pénurie de main-d'œuvre dûment constatée* (avant la mise en œuvre de la libre circulation), un premier modèle consiste à *limiter l'aire de recrutement à un ou plusieurs Etats tiers*. Il s'agit de limiter l'immigration à certains pays de provenance (par exemple des pays avec lesquels il existe des liens historiques, comme la Pologne) en permettant l'implantation plus ou moins durable au Luxembourg d'une ou de plusieurs communautés étrangères.

Si un tel modèle facilite la gestion des politiques d'intégration, en revanche, l'implantation de fortes communautés nationales risquerait de renforcer la *communautarisation* de la société. La segmentation du marché de l'emploi entre nationalités peut à long terme favoriser la juxtaposition de ces communautés et contribuer à leur *communautarisation*.

b) Un deuxième modèle consiste à conclure des *accords « préventifs » de main-d'œuvre* avec un ensemble de pays tiers¹³¹, par exemple les NEM ou tous les pays candidats, ou encore tous ces pays ainsi que les pays avec lesquels le Luxembourg avait, directement ou indirectement, des liens historiques en matière d'immigration, comme l'actuelle République Serbie-Monténégro (qui remplace la République Yougoslave) et le Cap-Vert. En cas de besoin sur le marché de l'emploi, un permis de travail pourrait être délivré à une personne déterminée originaire de n'importe lequel de ce pays si elle trouve un patron prêt à l'embaucher. Dans une telle perspective, des besoins dans le secteur horeca pourraient être couverts par des travailleurs originaires de l'un de ces pays qui répondraient au profil (qualification, compétence linguistique) demandé par le marché de l'emploi.

3. Du point de vue d'une solidarité équitable, le premier comme le deuxième modèle restent à compléter par une *politique de coopération* afin de créer des conditions socio-économiques dignes et des perspectives de séjour durables dans les pays d'origine.

4. Si, dans un premier temps, le Luxembourg restreint l'émigration à une immigration sectorielle et temporaire, il sera *difficile de maintenir des années durant une migration dans un secteur de travail déterminé*. Le secteur agricole servira sans doute comme porte d'entrée à de nouveaux migrants, mais il est probable qu'à moyen terme – la libre circulation aidant – ces migrants se positionneront dans d'autres secteurs présentant de meilleures conditions de travail et de rémunération que le secteur agricole à mobilité importante (voir chapitre 3).

2.5.3.1.2 *Quelle mise à profit de la période de transition adoptée par le Luxembourg ?*

5. Face au souhait d'une mise en œuvre rapide de la libre circulation, il conviendrait de *faire un premier point en mars 2005*, en fonction de divers paramètres (situation socio-économique au Luxembourg et dans les NEM, expériences de l'Irlande et du Royaume-Uni par rapport à la libre circulation, mise en place de dispositifs d'accompagnement,...) en vue d'évaluer si l'on maintient la période de transition jusqu'en mai 2006 pour autoriser la libre circulation et si, oui, sur la manière d'utiliser la période 2005-2006.

6. Face à une certaine frilosité de la part des habitants du pays par rapport à de nouvelles migrations, il conviendrait de mettre la période de transition à profit afin de *mieux préparer la population résidente du pays à l'élargissement et à la libre circulation*. Une *campagne d'information et de sensibilisation* devrait donc être mise en place pour désarmer les craintes infondées de la population résidente.

7. En cas de libre circulation rapide, le Luxembourg peut attirer sans doute des personnes qualifiées dont la propension à partir diminuera au fur et à mesure que l'intégration économique se poursuivra et que la demande de personnes qualifiées augmentera dans les pays candidats à

¹³¹ En Belgique, en cas de non occupation de postes vacants par la main-d'œuvre communautaire, un permis de travail peut être accordé à des travailleurs ressortissants de pays avec lesquels la Belgique a un accord de main-d'œuvre.

l'adhésion. *D'un point de vue strictement économique, le Luxembourg pourrait ainsi se positionner en situation avantageuse* par rapport aux autres Etats membres. En revanche, les nouveaux Etats membres risquent d'être confrontés à un exode de personnes hautement qualifiées et de jeunes. Des expériences passées et l'attitude subjective de ressortissants des NEM montrent le risque que des nouveaux migrants travaillent à des postes en dessous de leur qualification.

8. La libre circulation pourrait certainement répondre aux attentes des ressortissants des nouveaux Etats membres. Toutefois, d'un point de vue humain et éthique, il conviendrait de mettre en place un *dispositif d'accompagnement* qui pourrait s'articuler autour des points suivants :
 - Aider au développement économique des pays de sortie pour enrayer la fuite des cerveaux.
 - Informer les candidats à l'émigration sur les conditions de travail et de rémunération et sur la vie au Luxembourg.
 - Prendre des mesures facilitant la reconnaissance des qualifications pour éviter le risque de déqualification des nouveaux migrants
 - Contrôler les conditions de travail et de rémunération des nouveaux arrivants.
9. En autorisant une libre circulation immédiate ou dans des délais rapprochés, celle-ci devrait comprendre tous les nouveaux Etats membres et non pas se limiter à certains d'entre eux.

* * *

2.6 Autres types de population susceptibles d'alimenter l'offre de travail

2.6.1 Problématique générale

À côté des personnes venant au Luxembourg pour travailler, d'autres catégories de personnes sont susceptibles d'accéder au marché de l'emploi et de venir renforcer l'offre de travail, même si les motifs de leur présence et de leur séjour sur le territoire ne sont pas d'abord ou initialement liés au travail ou à la recherche d'un travail.

Plusieurs types d'offres de travail potentiels existent :

- les personnes rejoignant le regroupant dans le cadre du regroupement familial (immigration familiale)
- les demandeurs d'asile selon la Convention de Genève
- les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève
- les bénéficiaires d'une autorisation de séjour provisoire
- les personnes bénéficiaires d'une protection temporaire
- les étudiants
- les ressortissants de pays tiers durablement installés dans un pays de l'Union européenne qui, à un certain moment, pourraient bénéficier de la libre circulation

Que représentent ces offres ? Quel est leur impact sur le marché de l'emploi ? Peut-on et faut-il réguler cette offre ? Si oui, de quelle manière et en fonction de quelle finalité ?

2.6.2 L'immigration familiale

2.6.2.1 Problématique

L'immigration familiale reste toujours d'actualité. En effet :

- Toute immigration est susceptible de se prolonger tôt ou tard par l'installation des familles.
- L'immigration familiale constitue l'une des plus importantes sources d'immigration vers le Luxembourg même si notre appareil administratif n'est pas en mesure de chiffrer l'ampleur de cette migration, que ce soit dans le cadre de migrations communautaires ou de migrations non-communautaires.

Ce vecteur d'immigration a évidemment des répercussions sur le marché de l'emploi, le logement, la sécurité sociale, le système d'enseignement, etc.

Si le regroupement familial pour les citoyens communautaires n'est pas soumis à autorisation préalable de la part du Ministère de la Justice et est partiellement régi par le droit communautaire, les autorités gardent une certaine marge de manœuvre pour fixer les modalités du regroupement familial des non-communautaires. Le pouvoir de contrôle de l'Etat est toutefois limité par le fait qu'il est tenu de respecter les obligations découlant des conventions internationales qu'il a ratifiées¹³². La pratique administrative qui régit la matière au Luxembourg est susceptible d'être remplacée par une législation qui doit nécessairement tenir compte du cadre juridique international¹³³.

2.6.2.2 Principaux apports de l'analyse et conclusions

2.6.2.2.1 Manière d'appréhender l'ampleur du regroupement familial

¹³² Ainsi, l'Etat luxembourgeois est tenu au respect de la vie privée et familiale des personnes qui demandent de rejoindre des membres de leur famille au Luxembourg, en vertu notamment de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

¹³³ Qui se complète par la *directive 2003/86 du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial*, Com (2000), JO L251/12, 3 octobre 2003. Le Parlement européen vient de demander l'annulation de cette directive européenne.

La seule façon d'appréhender, mais très approximativement, l'ampleur du regroupement familial est d'étudier les structures par âge et par sexe de la population qui arrive au Luxembourg¹³⁴. Ces données, qui ne renseignent ni sur la qualité ni sur les motifs de séjour, montrent que :

- l'immigration des adultes reste d'abord masculine ;
- l'immigration masculine adulte fluctue davantage que l'immigration féminine et, surtout, que l'immigration des mineurs d'âge ;
- les immigrations ne varient pas toutes de la même manière : par exemple, les courbes de l'immigration portugaise sont beaucoup plus accidentées que celles des étrangers dans leur ensemble ;
- le profil sociodémographique des immigrations est différente : sur base des données, on peut croire que l'immigration familiale nucléaire est assez importante et qu'elle est plus importante pour les Portugais¹³⁵ que pour l'ensemble des étrangers.

2.6.2.2.2 Incidence du regroupement familial sur le marché de l'emploi

A défaut de chiffres précis sur le regroupement familial et les postures des « regroupants » par rapport à l'emploi, il n'est guère possible d'évaluer l'impact du regroupement familial sur le marché de l'emploi luxembourgeois. On pourrait toutefois considérer :

- Que le regroupement familial joue en faveur de la stabilisation de l'immigration au Luxembourg ;
- Qu'il a contribué à augmenter les taux d'emplois globaux et féminins. Les taux d'activité des étrangers, dont ceux des femmes étrangères, plus importants que ceux des autochtones, accréditent cette thèse. Ces taux d'activité plus importants posent plusieurs types de questions :
 - Celle d'une motivation plus grande de femmes de certaines nationalités à accéder au marché de l'emploi ; cette motivation pourrait être liée au fait que le 2^{ème} emploi apporte un complément de revenu nécessaire ou indispensable (surtout au niveau des bas revenus) et/ou encore elle pourrait être liée à un projet d'émigration.
 - Celle d'une attitude différente pour trouver une solution à la contrainte de la garde des enfants, qui se traduirait, plus que pour les Luxembourgeois, par une mobilisation plus facile d'un réseau informel de connaissances.
- Que l'immigration féminine a contribué au développement notamment du secteur domestique et des activités de nettoyage.

2.6.2.2.3 Incidences du regroupement familial sur le système d'enseignement

Le regroupement familial a évidemment des répercussions directes sur le système d'enseignement : celui-ci se trouve confronté au double défi d'absorber l'augmentation de la population scolaire¹³⁶ et d'offrir aux enfants d'origine diverses des possibilités de décrocher des qualifications.

2.6.2.2.4 Incidences du regroupement familial sur la sécurité sociale

L'impact du regroupement familial sur la sécurité sociale est, lui aussi, difficilement mesurable. Les cas de figure diffèrent si, parmi les membres de la famille rejoignant, on se trouve devant des enfants, des conjoints ou des ascendants à charge, des ressortissants communautaires ou de tel ou tel pays tiers. A priori, il pourrait paraître évident que le fait pour les membres de famille de résider dans le pays d'accueil plutôt que dans le pays d'origine puisse constituer dans l'immédiat une plus lourde charge pour le pays d'accueil : En effet, selon l'application du principe de résidence, un certain

¹³⁴ En faisant l'hypothèse grossière que, pour mesurer cette immigration, il faudrait doubler le nombre des mineurs d'âge (en supposant qu'un mineur se fait accompagner par un adulte), on s'aperçoit que cet indicateur d'immigration familiale varie, durant la période 1990 à 2002, entre 40 et 58% pour les Portugais, alors que pour l'ensemble des étrangers, il se situe dans une fourchette allant de 34 à 42%.

¹³⁵ Durant la période 1990 à 2002, 21 à 29% de l'immigration portugaise a moins de 18 ans, alors que les taux correspondants dans l'immigration étrangère totale varie de 17 à 21%.

¹³⁶ Les données sur l'immigration nette par classe d'âge constituent d'ailleurs un des indicateurs pour l'évaluation des besoins en personnel dans le système d'enseignement.

nombre de prestations ne sont pas exportables. Par ailleurs, le bénéfice de la co-assurance en matière d'assurance-maladie est limité aux résidents, sauf pour les ressortissants communautaires et les ressortissants de pays tiers couverts par une convention bilatérale¹³⁷. L'argumentation est cependant à relativiser dans la mesure où l'immigration de jeunes travailleurs et de leurs conjoints alimente directement le marché de l'emploi et contribue ainsi au financement des différentes branches de la Sécurité sociale, sans qu'ils puissent nécessairement bénéficier de l'ensemble des prestations en cas de retour au pays d'origine.

2.6.2.3 Pistes et orientations

1. Le principe de solidarité familiale implique que tous les membres de la famille participent aux besoins de la famille et que tous les membres rejoignant la famille puissent directement accéder au marché de l'emploi, ne serait-ce que pour se procurer les ressources nécessaires afin de créer un environnement favorable à la vie familiale. Outre qu'une telle mesure faciliterait l'autonomie des personnes concernées, elle favoriserait également l'acceptation de ces familles par la population autochtone. Des conditions favorables au regroupement familial contribuent à la stabilisation de ces familles et à leur intégration dans le pays d'accueil.
2. Les membres rejoignant la famille devraient avoir accès au marché de l'emploi dès leur arrivée au Luxembourg ou en cas de mariage avec un ressortissant légalement établi au Luxembourg. Une fois réunies les conditions au regroupement familial et une fois l'autorisation de séjour octroyée aux personnes concernées, l'accès au travail devrait être garanti.
3. La différence de traitement a été levée entre les mariages mixtes entre citoyens communautaires et non communautaires ayant exercé ou non leur droit à la libre circulation. Si l'objectif politique du Conseil européen de Tampere est d'assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des Etats membres et d'offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens européens, la question reste posée de savoir dans quelle mesure des améliorations peuvent encore être apportées à la pratique actuelle.
4. Dans la perspective d'instaurer une sécurité juridique plus importante pour les personnes concernées, une actualisation de la loi de 1972 devrait intégrer le cas de figure du regroupement familial.
5. Seule une étude détaillée pourrait permettre d'apprécier plus précisément l'impact des différentes formes d'immigration (immigration familiale (nucléaire ou plus large) ou non, immigration durable ou temporaire, immigration communautaire ou non communautaire...) sur les différents régimes de la sécurité sociale.
6. Par ailleurs, en fonction d'un souci d'égalité de traitement, entre d'une part les familles résidant au Luxembourg couvertes par un accord international ou bilatéral de sécurité sociale et, d'autre part, les autres résidents non communautaires, il convient de se demander s'il ne faut pas élargir, au profit de ces personnes, les instruments bilatéraux en matière de sécurité sociale.

2.6.3 Les demandeurs d'asile selon la Convention de Genève

2.6.3.1 Problématique

Selon la directive européenne relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile¹³⁸, les demandeurs d'asile peuvent accéder au marché de l'emploi au plus tard après un an de procédure administrative.

Si, avec l'approbation de la directive, le principe de l'accès au travail n'est plus aujourd'hui contesté, des différences significatives continuent d'exister, entre divers acteurs de la société, en ce qui concerne les modalités de cet accès :

- D'abord, aux yeux des organisations non gouvernementales regroupées au sein du Collectif Réfugiés, ce délai ne devrait pas dépasser 6 mois. Les autorités ne semblent pas vouloir aller

¹³⁷ Les membres de la famille résidant dans le pays d'origine peuvent ainsi se faire rembourser, par la caisse du pays d'affiliation ou de co-assurance, les soins médicaux dispensés selon la législation du pays de résidence.

¹³⁸ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, JO L31/18, 6 février 2003.

en dessous du délai d'un an fixé dans la directive européenne, par crainte que des conditions plus favorables que celles dans les pays voisins ne drainent beaucoup de demandeurs d'asile vers le Luxembourg.

- Par ailleurs, les Etats membres peuvent maintenir la priorité d'embauchage communautaire, ce qui semble la position actuelle des autorités en la matière.

2.6.3.2 Principaux apports de l'analyse et conclusions

- Dans un contexte où les autorités sont tenues de respecter le cadre juridique international et de traiter toute demande d'asile qui leur est présentée, le potentiel des personnes susceptibles de bénéficier de cette mesure reste difficile à déterminer, et il peut varier d'une année à l'autre.
- Le volume des arrivés de demandeurs d'asile dépend d'une multitude de facteurs, susceptibles d'interagir entre eux (contexte sociopolitique et économique des pays d'origine, proximité géographique, existence de communautés, connaissances ou membres de familles déjà installés dans les pays d'accueil, conditions d'accueil,...), sans que l'on soit en mesure de cristalliser précisément le ou les facteurs déterminants.
- Une étude sur la durée d'examen des demandes d'asile¹³⁹ a montré que le traitement des dossiers pendant la phase administrative peut être extrêmement longue, tout comme il est susceptible de se réduire considérablement d'une année à l'autre. Des chiffres précis sur la durée actuelle du traitement administratif des dossiers font défaut. Il n'est pas à exclure qu'avec une nouvelle arrivée massive de demandeurs d'asile, la phase de la procédure d'examen de la demande d'asile risque à nouveau de se rallonger. En tout état de choses, le nombre de demandeurs d'asile arrivant au Luxembourg reste très important : après un recul spectaculaire en 2000, il augmente de nouveau depuis 2001, avec des bonds importants en 2002 et 2003¹⁴⁰.

2.6.3.3 Pistes et orientations

7. Le fait d'accorder au demandeur d'asile la possibilité de subvenir par leurs propres efforts à leurs besoins et à ceux de leur famille constitue un élément intangible de la dignité humaine. Par ailleurs, il constitue un élément indispensable à l'équilibre psychologique des personnes. Ecarter trop longtemps les demandeurs d'asile de l'accès au marché de l'emploi aurait une incidence négative sur l'acceptance des réfugiés par le reste de la population. Une telle condamnation à l'oisiveté rend particulièrement difficile l'insertion des demandeurs d'asile dans la société luxembourgeoise pendant leur présence au Luxembourg, surtout lorsqu'elle frappe en majorité des hommes jeunes se trouvant par excellence dans l'âge de travailler.
8. Avant d'aborder la question de l'accès au travail des demandeurs d'asile, il faut d'abord se poser la question de savoir si, dans bon nombre de cas, les procédures ne pourraient et devraient pas être accélérées, parfois très substantiellement, durant la phase administrative. A ce titre, il convient toujours de se demander si les services compétents en matière de détermination du statut de réfugié sont dotés des moyens nécessaires pour qu'une décision ministérielle d'octroi ou de refus du statut de réfugié puisse être prise dans un délai ne dépassant pas, sauf exception, six mois. Dans bon nombre de cas, et en particulier en présence de demandes manifestement non fondées, une décision devrait pouvoir intervenir bien plus rapidement encore.
9. Cela étant, le cumul de deux conditions, à savoir un an de procédure en première instance et le respect du principe de la priorité d'embauchage communautaire, risque de vider de sens l'accès au marché de l'emploi, parce qu'il ne concernerait qu'un minimum de personnes. D'autre part, de telles dispositions risqueraient d'orienter les personnes concernées vers des secteurs de travail délaissés par les résidents, sans tenir compte par ailleurs d'éventuelles compétences ou de qualifications de demandeurs d'asile.

¹³⁹ Il s'agit d'une étude du SESOPI-Centre Intercommunautaire, basé sur un échantillon exhaustif de 870 décisions qui ont fait l'objet d'une décision du tribunal administratif entre novembre 2000 et octobre 2002. Sur cette base, il apparaît que 86% des demandeurs d'asile ont attendu plus d'un an avant la notification de la décision ministérielle durant la phase pré-contentieuse. La durée moyenne de procédure pour cette phase administrative était de 620 jours. L'analyse a surtout porté sur les demandes d'asile introduites en 1998 et 1999. Si l'analyse des dossiers portant sur les années postérieures montre un fléchissement de la durée d'instruction, leur faible proportion dans l'échantillonnage ne permet pas de tirer des conclusions scientifiquement valables.

¹⁴⁰ Le nombre de demandeurs d'asile est passé de 628 en 2000, à 687 en 2001, à 1042 en 2002 et à 1549 en 2003.

10. Il reste enfin à s'assurer que, dans tous les cas de figure, le système d'accès au marché de l'emploi ne devrait pas être moins favorable qu'un système d'aide sociale dont auraient bénéficié précédemment les demandeurs d'asile.

2.6.4 Autres catégories de personnes ayant besoin d'une protection

- Les **réfugiés reconnus selon la Convention de Genève** ont accès au marché de l'emploi. Le faible taux de reconnaissance fait qu'il y a un nombre très limité¹⁴¹ de personnes concernées. Ces chiffres sur le taux de reconnaissance peuvent varier, d'une part, en fonction des pays d'origine des demandeurs d'asile, d'autre part, en fonction d'une interprétation plus ou moins *restrictive* de la définition de réfugiés.

Leurs qualifications, la reconnaissance de leurs diplômes, d'éventuelles lacunes linguistiques constituent souvent des obstacles à une intégration professionnelle aisée. L'obligation pour l'employeur d'introduire une demande de permis de travail (qui est accordée d'office), de même que l'absence d'un document officiel et personnalisé certifiant le droit au travail sans restrictions pour les concernés, peuvent compliquer encore leur recherche d'emploi.

Ne conviendrait-il pas de libérer les réfugiés reconnus de l'obligation du permis de travail, comme c'est déjà la pratique dans la plupart des autres pays de l'Union européenne ?

- Le Ministre de la Justice dispose de la faculté d'accorder aux personnes des **autorisations de séjour provisoire**. C'est surtout sur base de motifs humanitaires que de telles autorisations sont accordées. En pratique, les bénéficiaires se voient généralement accorder un permis de travail. Dans le groupe de bénéficiaires, on trouve à la fois des demandeurs d'asile déboutés ou en procédure d'examen de leur demande d'asile, ainsi que des personnes qui n'ont jamais déposé une demande d'asile. Toutefois, les chiffres dont on dispose sur ce type d'autorisations ne sont que partiels : ils ne tiennent pas compte des personnes qui ont pu bénéficier d'une telle autorisation alors qu'elles n'étaient jamais en procédure d'examen de leur demande d'asile¹⁴². Les 4 dernières années, le nombre de bénéficiaires d'une telle autorisation reste assez faible¹⁴³. Une proposition de directive est actuellement en discussion qui porte entre autres sur le statut des personnes susceptibles de bénéficier d'une protection internationale.

La question se pose de savoir s'il ne faut pas légiférer dans ce domaine en accordant un statut à ces personnes « non éloignables ».

Par ailleurs, il nous apparaît que ces personnes devraient bénéficier des mêmes droits que les réfugiés reconnus selon la Convention, et cela sur base de l'argumentation selon laquelle le motif à la base de la reconnaissance d'un statut de protection (Genève ou CEDH) ne devrait pas donner lieu à des droits différents. En tout état de cause, ils devraient bénéficier de droits similaires, notamment en ce qui concerne l'accès au marché de l'emploi.

- La loi du 27 mars 2000 crée le cadre légal pour l'instauration d'un **régime de protection temporaire** en cas d'afflux massif de personnes fuyant une zone de conflit armé, de guerre ou de violence généralisée. Un tel régime pourrait être instauré par règlement grand-ducal¹⁴⁴. Selon la réglementation actuelle, les bénéficiaires du régime de protection temporaire bénéficient soit d'une aide sociale dans les mêmes conditions que les demandeurs d'asile, soit d'une autorisation

¹⁴¹ Si on se réfère aux dossiers, le nombre de statuts accordés a varié de 7 à 39 au cours des 5 dernières années.

¹⁴² Parmi les bénéficiaires d'une telle autorisation de séjour se trouvent des personnes qui, sans répondre aux critères de la définition de la Convention de Genève, peuvent le cas échéant tomber sous les critères de l'article 14 alinéa 3 de la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers qui dispose que *"l'étranger ne peut être expulsé, ni éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont gravement menacés ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme ou à des traitements au sens des articles 1^{er} et 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants"*. Il résulte de l'article 14 alinéa 3 que tout demandeur d'asile définitivement débouté ne peut pas nécessairement faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire. Outre celui envisagé par l'article 14 alinéa 3, il existe d'autres cas de figure dans lesquels l'éloignement du territoire d'un demandeur d'asile définitivement débouté peut être incompatible avec des engagements internationaux souscrits par le Luxembourg. Le cas de figure le plus fréquemment rencontré (ou du moins invoqué) en pratique est celui où une telle mesure d'éloignement constituerait une ingérence injustifiée dans la vie familiale de la ou des personnes concernée(s) et contreviendrait ainsi à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

¹⁴³ Il a oscillé entre 10 et 112 dossiers concernant entre 26 et 353 personnes (enfants compris).

¹⁴⁴ Qui devrait déterminer les groupes spécifiques qui en bénéficient et la durée.

d'occupation temporaire. La directive relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire, entrée en vigueur un an après la modification de la loi sur l'asile, précise que la situation d'afflux massif est à constater par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Si, jusqu'à présent un tel régime n'a pas encore été créé, un régime d'autorisations d'occupation temporaires a d'ores et déjà pu être appliqué en 1999 et en 2000¹⁴⁵.

Il est évidemment impossible de pronostiquer pour l'avenir un afflux massif de réfugiés de guerre vers le Luxembourg ou les pays de l'Union européenne. On pourrait croire qu'un tel afflux massif est d'autant plus improbable que les régions concernées sont plus éloignées.

En tout état de choses, avant la mise en œuvre d'un tel régime, il serait indiqué d'effectuer une évaluation détaillée du régime d'occupations temporaires. S'il a permis à bon nombre de personnes de faire une expérience professionnelle, la mise en œuvre concrète de ce régime a posé problème, pour les concernés, les employeurs, les administrations et des ONG qui ont pu accompagner les personnes concernées¹⁴⁶.

2.6.5 Les étudiants

2.6.5.1 Problématique

*« Les migrations aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat présentent la particularité d'être, d'une part, par définition temporaires, d'autre part, indépendantes de la situation du marché du travail de l'Etat d'accueil. Elles s'inscrivent par ailleurs dans un contexte d'enrichissement réciproque évident pour les migrants qui en bénéficient directement et valable aussi bien pour leur Etat d'origine que l'Etat qui les accueille, tout en contribuant de manière générale à une meilleure compréhension entre les cultures ».*¹⁴⁷ On peut adhérer directement à cette affirmation tout comme à l'un des objectifs de l'action de la Communauté européenne en matière d'éducation et de relations extérieures, qui est de *promouvoir les Etats membres dans leur ensemble en tant que centre mondial d'excellence pour l'enseignement et de mieux partager le savoir dans le monde, ce qui contribue à la diffusion des valeurs des droits de l'homme, de démocratie et d'état de droit auxquelles elle est attachée.*

Au Luxembourg, la question gagne en importance dans le cadre du développement d'un site universitaire. Le Luxembourg doit se positionner par rapport aux étudiants ressortissants de pays tiers au moment où certains Etats membres mettent en œuvre des politiques de plus en plus attractives à leur égard.

L'accès au marché de l'emploi pour les étudiants de pays tiers durant leurs études revêt dans ce contexte une importance particulière : il représente une possibilité pour les étudiants de pays tiers, généralement moins bien lotis, de participer eux-mêmes au financement de leurs frais de séjour et d'études, alors même qu'ils satisfont aux critères d'admission dans l'enseignement supérieur.

À l'heure actuelle, l'accès de ces étudiants à une occupation se heurte au refus du permis de travail. La version actuelle de la proposition de directive reconnaît l'accès au travail des étudiants de pays tiers dans certaines limites afin de préserver l'objectif essentiel de leur séjour qui est de suivre un programme d'études.

2.6.5.2 Pistes et orientations

Deux principes devraient guider l'accès au travail des étudiants :

- La compatibilité de l'occupation professionnelle avec les études.
- La possibilité pour les étudiants et notamment des étudiants moins bien lotis de poursuivre leurs études au Luxembourg pour autant qu'ils répondent aux critères académiques d'admission.

¹⁴⁵ Sur base du règlement grand-ducal du 29 avril 1999.

¹⁴⁶ *Erfahrungen mit der jeweiligen Beschäftigungskrise während der Kosovo-Krise*, Caritas-Service Réfugiés, in : *Réfugiés...Flüchtlinge*, Dossier de travail, p.77, Collectif Réfugiés, Luxembourg, 2000.

¹⁴⁷ In : *Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat*, Com (2002) 548 final, JO C45 E/18, 25 février 2003.

Plusieurs questions restent à clarifier à la lumière des deux principes ci avant :

- Convient-il d'accorder un accès progressif au marché de l'emploi ou pas ? Par exemple, interdiction de travailler pendant la 1^{re} année d'études ; 10 heures de travail pendant la 2^e, 15 heures pendant la 3^{ème}, 20 heures pendant la 4^e année. Si un tel système est employé, la souplesse nécessaire devrait prévaloir en ce qui concerne les conditions de ressources pour subvenir aux besoins de la première année d'études. Un système de bourse pourrait, le cas échéant, servir les étudiants nécessiteux.
- Faut-il réserver l'accès au marché de l'emploi à des travaux spécifiques aux étudiants ? Le nombre d'emplois étant limité, ne vaut-il pas mieux adopter le système d'accès plus souple au marché de l'emploi tel qu'il est prévu en Belgique ?

Finalement, il conviendrait d'adapter la loi sur l'entrée et le séjour de 1972 en y incluant spécifiquement le cas de figure de l'étudiant.

2.6.6 Les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée : un potentiel à mobiliser

Lors de sa réunion extraordinaire de Tampere les 15 et 16 octobre 1999, le Conseil européen a prévu que les ressortissants de pays tiers durablement installés dans un des Etats membres se voient octroyer un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne. Cet objectif politique a été partiellement concrétisé à travers le cadre donné par la directive du 25 novembre 2003¹⁴⁸ à laquelle les Etats membres doivent se conformer d'ici le 23 janvier 2006 au plus tard.

Le statut de résident de longue durée¹⁴⁹ concerne, d'une part, les résidents de pays tiers établis au Luxembourg et, d'autre part, ceux qui disposent de ce statut dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

- Pour les premiers, le statut devrait faciliter l'accès au marché de l'emploi en n'appliquant pas le principe de la préférence d'embauche communautaire et en accordant le libre accès au marché de l'emploi¹⁵⁰.
- Les autres peuvent séjourner pour une durée supérieure à trois mois dans un autre Etat membre, avec les membres de leur famille, pour y travailler en tant que salarié ou indépendant. Mais, les Etats membres ont la possibilité d'accorder la préférence aux citoyens de l'Union pour des motifs liés à leur politique du marché de l'emploi.
- On peut penser par ailleurs que la migration vers le Luxembourg pourrait prendre la forme de migration transfrontalière. Toutefois, cette migration est exclue du champ d'application de la directive. Les travailleurs frontaliers peuvent être soumis à des dispositions particulières du droit national¹⁵¹.

Toute la question est donc de savoir dans quelle mesure le Luxembourg recourt aux dispositions lui permettant d'ouvrir plus ou moins largement son marché de l'emploi.

Le 2^e Etat membre peut exiger, en vue de l'octroi d'un droit de séjour, que les ressortissants de pays tiers doivent satisfaire à des mesures d'intégration conformément à leur droit national, si ces conditions n'ont pas déjà été exigées lors de l'acquisition du statut de résident de longue durée dans le premier Etat membre. Les personnes concernées peuvent ensuite être tenues de suivre des cours de langue. Cette condition revêt évidemment une importance particulière dans le contexte multilinguistique complexe du Luxembourg (voir chapitres 2.5 et 4.1).

¹⁴⁸ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16/44, 23 janvier 2004.

¹⁴⁹ Qui a un caractère permanent et peut être acquis sur base d'une durée de résidence légale et ininterrompue de 5 ans.

¹⁵⁰ Avec toutefois la possibilité de maintenir des restrictions à l'accès à l'emploi, conformément à sa législation nationale ou au droit communautaire en vigueur, si ces activités sont réservées à des ressortissants nationaux, aux citoyens de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

¹⁵¹ Au 31 mars 2003, 373 travailleurs frontaliers ressortissants de pays tiers extérieurs à l'Espace Economique Européen travaillent au Luxembourg ; on peut considérer que la plupart d'entre eux tombent d'ores et déjà sous le droit communautaire comme conjoints d'un ressortissant communautaire.

2.6.7 Conclusion

Les dimensions quantitatives et qualitatives de cette offre de travail potentielle sont difficilement évaluable. Par ailleurs, la venue de ces personnes échappe dans la plupart des cas au contrôle de l'Etat, tenu qu'il est de respecter un cadre juridique international. Les autorités disposent tout au plus d'une marge de manœuvre pour réglementer l'accès au travail de manière plus ou moins grande ou plus ou moins restrictive de ces catégories de personnes, sachant que pour plusieurs d'entre elles, l'accès au travail serait moins à traiter en fonction d'un besoin de l'économie luxembourgeoise que comme un moyen de vivre de façon digne au Luxembourg.

3 La mobilité sectorielle et les structures d'emploi par profession

3.1 Problématique

L'analyse de la mobilité sectorielle et de l'évolution de la structure de l'emploi des actifs est essentielle si l'on veut mieux comprendre la dynamique du marché de l'emploi. En effet, la mobilité sectorielle et l'évolution de la structure de l'emploi sont deux phénomènes qui peuvent être interprétés comme moyens de promotion de certains types de salariés, tout comme ils peuvent être à l'origine de la création de nouveaux besoins de main-d'œuvre dans le secteur de départ. C'est en vertu précisément de l'ambivalence de ces phénomènes que nous les traitons ici, entre la partie 2 de cette étude, consacrée à l'offre et aux potentialités du marché de l'emploi, et la partie 3, qui sera consacrée à l'analyse des besoins. L'analyse de ces phénomènes nous permettra en outre de formuler des hypothèses sur certaines tendances lourdes traversant notre marché de l'emploi, telles que l'existence de migrations de substitution - et donc de concurrence éventuelle entre types de salariés (une migration remplace une autre au niveau d'un secteur déterminé, d'un statut ou d'une professions déterminée), ou, au contraire, l'existence de migrations de complémentarité (un type d'actifs joue un rôle complémentaire par rapport à un autre sur le marché de l'emploi). Ensuite, ils peuvent nous amener à réfléchir sur certaines raisons (objectives) qui sont à la base de l'évolution de la structure d'emploi et sur les motifs (subjectifs) qui sont à la base des changements d'emploi de différentes catégories d'actifs. Peut-on parler de valorisation/dévalorisation de certains secteurs de travail ou métiers par différentes catégories de population ? On s'intéressera donc également aux conditions de travail et aux attentes par rapport à un emploi. Finalement, on pourrait trouver des indications sur la pertinence socio-économique du système des permis de travail¹⁵², question abordée plus en détails dans le chapitre 4. Afin de faciliter l'analyse, on se référera habituellement à une catégorisation du marché de l'emploi en trois groupes : les frontaliers, les Portugais, les Luxembourgeois.

Les analyses et conclusions qui suivent sont basées sur une étude concernant la mobilité intersectorielle couvrant les années 1994 à 1997¹⁵³, sur certaines données de recensements et sur d'autres données statistiques ventilées par secteur (fichiers IGSS,...), sur la *Recherche Européenne sur les Valeurs* - Luxembourg ainsi que sur des entretiens avec des interlocuteurs privilégiés.

3.2 Limites des analyses

On n'a aujourd'hui qu'une vue fragmentaire de la dynamique du marché de l'emploi et les mécanismes intervenant dans la mobilité des actifs. L'étude citée sur la mobilité intersectorielle donne une vue d'ensemble sur une période limitée de changements intersectoriels, sans renseigner sur les motifs de la mobilité. Cette mobilité sectorielle prend d'autant plus d'importance qu'elle se réfère à une période limitée. Par ailleurs, elle ne tient pas compte des autres mobilités au cours de la même période, une personne pouvant avoir changé plusieurs fois de secteur.

Les changements sectoriels ne renseignent évidemment pas sur le type de travail que le salarié effectue dans un autre secteur (le cas échéant le même). Il est donc difficile d'interpréter des changements de secteurs de la part des salariés comme des moyens de promotion sociale, de changement de qualification ou de profession.

Les photographies sectorielles ou de professions, basées sur les recensements de population et n'incluant donc pas les frontaliers, ne permettent pas non plus d'apprécier les trajectoires des salariés en termes d'ascension ou de régression socio-professionnelle. Il en est de même des données de l'IGSS qui intègrent cette fois les frontaliers, mais qui ne portent que sur une période limitée.

Le profil socio-économique d'une communauté étrangère dans le pays résulte d'au moins deux facteurs : le profil socio-économique global de l'immigration - qui peut varier au cours du temps - et la mobilité socioprofessionnelle des résidents dans le pays d'accueil. Il n'est pas aisé de préciser l'impact spécifique de chacun d'eux.

¹⁵² Le Luxembourg comme les autres pays européens dispose en effet d'un système d'autorisations de travail qui permet aux autorités du pays d'accueil de réguler le marché de l'emploi et de le protéger à l'égard de ressortissants non-communautaires.

¹⁵³ *Bulletin du Statec* N°1/99.

Finalement, les analyses ne permettent pas d'obtenir une image complète et détaillée par secteur, qui serait pourtant nécessaire. Cependant, la confrontation des analyses statistiques, les entretiens avec des interlocuteurs privilégiés et les informations sur les attentes par rapport à un emploi permettent de formuler des hypothèses plausibles.

3.3 Principales conclusions

3.3.1 Les tendances à la segmentation du marché de l'emploi sont diverses tout comme les mécanismes qui les favorisent

La mobilité sectorielle est inégale selon les secteurs de travail. Une étude récente portant sur la mobilité entre 1994 et 1997, montre que l'administration publique et le secteur de la production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau sont les principaux secteurs à très faible mobilité - tout comme les activités financières. Par opposition on trouve des secteurs à mobilité moyenne, tels que le BTP, et des secteurs à mobilité forte, tels que les services domestiques, l'horeca, les services aux entreprises et le secteur agricole¹⁵⁴.

Si des changements sectoriels moins importants chez les salariés de certaines nationalités peuvent être attribués à des différences de compétences et de qualifications attachant les uns et les autres à un secteur particulier (les moins qualifiés changeant plus souvent d'emplois que les plus qualifiés), ils sont néanmoins intimement liés au statut (les ouvriers se caractérisant par une mobilité sectorielle plus forte que les employés) et au secteur de travail. Ainsi, pour les secteurs de l'agriculture, des services aux entreprises et de l'horeca, la mobilité est la plus importante quelle que soit par ailleurs la nationalité des salariés ; d'un autre côté, le secteur public et les activités financières sont les secteurs pour lesquels la mobilité est la plus faible pour toutes les nationalités considérées. On peut ici poser l'hypothèse que les conditions de travail et de rémunération jouent le rôle de repoussoir de la part de larges franges de la population.

Le secteur BTP se caractérise par la faible mobilité des ouvriers portugais et des frontaliers et, parallèlement, par une grande mobilité (« fuite ») des employés luxembourgeois hors de ce secteur. L'augmentation des Portugais en chiffres absolus, telle qu'elle s'est poursuivie au cours des dernières années, ne doit pas cacher le fléchissement de leur nombre en termes relatifs¹⁵⁵, en même temps qu'on assiste à la progression importante des frontaliers parmi les ouvriers.

Des phénomènes de concurrence semblent être à l'œuvre entre les frontaliers et les Portugais dans le secteur BTP ; du moins, la concurrence est-elle ressentie comme telle si on se réfère à l'appréciation des Portugais. Il est difficile d'apprécier ce phénomène à sa juste mesure par rapport aux anciens ou nouveaux migrants portugais et selon les sous-secteurs du BTP, voire au niveau des entreprises. Des hypothèses semblables ou portant sur la migration de complémentarité pourraient être formulées pour d'autres secteurs et nécessiteraient des analyses complémentaires.

A travers l'exemple du bâtiment, on peut poser la question de savoir si la segmentation du marché de l'emploi n'a pas tendance à se maintenir, justement en fonction de phénomènes de concurrence - sous réserve évidemment qu'un tel protectionnisme ne nuise pas au bon fonctionnement de l'entreprise et à la qualité de la prestation économique. En fait, dans la mesure où une nationalité ou un profil déterminé de travailleur a investi un lieu (secteur, sous-secteur, profession, entreprise), il aurait tendance à se reproduire comme milieu culturellement homogène. Face à la concurrence, des travailleurs en place auraient tendance à préserver des équipes culturellement homogènes, qui peuvent fonctionner comme un rempart pour éviter la fuite vers d'autres secteurs, tout en garantissant à la fois une certaine efficacité et une probable bonne ambiance au travail. Ce phénomène serait renforcé par le fait que des connaissances sont appelées à remplacer les sortants (par exemple les Portugais dans le secteur BTP). La notion de secteur protégé avancée par certains pour qualifier l'administration publique, n'est-elle pas aussi transposable à d'autres entités économiques (types de secteur ou sous-secteurs ou entreprises) ?

¹⁵⁴ 24% des salariés travaillant dans le secteur agricole en 1994 occupaient en 1997 un emploi dans un autre secteur. Ce taux est de 20% pour le secteur horeca, 9% pour le BTP, et 3% pour l'administration publique.

¹⁵⁵ De 1992 à 2003, la proportion des Portugais a chuté de 40 à 34%, celle des Luxembourgeois de 16 à 11% alors que les frontaliers sont passés de 30 à 45%, source : IGSS.

L'administration publique, secteur aux conditions de travail et de rémunération intéressantes, continue à jouer un rôle phare et attire les salariés luxembourgeois des autres secteurs (employés et ouvriers)¹⁵⁶.

3.3.2 *Autres phénomènes de restructuration du monde du travail*

D'autres phénomènes et processus existent ou se manifestent, tantôt à l'encontre tantôt en faveur de la segmentation du marché de l'emploi selon la nationalité.

1. La tertiarisation du marché de l'emploi et ses implications

Avec la tertiarisation de la société, on assiste à une augmentation de la qualification et à une croissance considérable du nombre des professions non manuelles, qu'il s'agisse de professions intellectuelles ou de professions à caractère administratif. Ce mouvement se vérifie d'ailleurs auprès des six principales nationalités présentes au Luxembourg. Il se réalise en fait au détriment des métiers manuels et de l'artisanat et la restructuration de l'industrie sidérurgique y est certainement pour quelque chose. Le recul des métiers manuels est particulièrement net du côté des Luxembourgeois, mais aussi chez les Italiens — sauf pour les métiers de l'artisanat, de la mécanique de précision, de l'art, de l'imprimerie. Par ailleurs, même si les Portugais résistent mieux à ce remodelage, ils n'y échappent pas. En effet, si, en 1991, les Portugais étaient massivement représentés au niveau des métiers manuels et parmi les employés non qualifiés (artisans et ouvriers, manœuvres et employés non qualifiés), ce taux a fortement baissé dix ans plus tard. Des glissements se sont opérés surtout vers les fonctions d'employés de bureaux et les professions intermédiaires, même si les Portugais se maintiennent dans les métiers du bâtiment, surtout ceux qui sont en rapport avec le gros œuvre.

2. Plusieurs phénomènes liés ayant un impact sur l'offre et les besoins

Outre la tertiarisation croissante de la société, qui explique une offre plus grande de métiers « administratifs », plusieurs phénomènes semblent à l'œuvre qui interagissent entre eux dans leur impact sur l'offre et les besoins :

- a) L'attraction jouée ces dernières années par les deux secteurs phares que sont devenus le secteur public et le secteur financier, dans lesquels les conditions de travail et de rémunération étaient particulièrement intéressantes dans les années 90.
- b) Une information nettement insuffisante dans les cours du cycle inférieur des lycées techniques sur la panoplie très vaste de métiers existants.
- c) La dévalorisation des métiers manuels, qui se vérifie dans la tendance à s'orienter vers des formations de type administratif plutôt que des formations manuelles et techniques¹⁵⁷.
- d) La dissuasion de choisir certaines professions non manuelles, partiellement due à l'image négative associée à ces professions (certaines professions du secteur de la santé, par exemple).
- e) Le rôle-clé joué par le milieu familial dans l'orientation des jeunes : certains parents font pression sur leurs enfants pour qu'ils choisissent une profession « administrative ». Ce phénomène ne serait d'ailleurs pas seulement l'apanage des seuls Luxembourgeois ; il toucherait aussi de plus en plus les enfants de migrants scolarisés au Luxembourg. Si ce ne sont donc pas véritablement ou seulement les enfants qui décident de leur apprentissage et de leurs choix professionnels, mais aussi ou tout autant les parents, comment atteindre ceux-ci pour les conseiller et pour leur ouvrir la palette très large de métiers possibles ?

¹⁵⁶ 1.239 salariés luxembourgeois d'autres secteurs travaillent au 31 mars 1997 dans l'administration publique. Les chiffres sur le nombre de postes et de candidatures aux examens-concours ces dernières années sont particulièrement éloquentes et illustrent le rôle phare toujours joué par l'administration publique : 1999 : 299 postes offerts par rapport à 2353 candidatures, 2000 : 337 postes/2270 candidatures ; 2001 : 306 postes/2013 candidatures ; 2002 : 393 postes/2869 candidatures ; 2003 : 258 postes/3190 candidatures. Source : Ministère de la Fonction Publique.

¹⁵⁷ Les chiffres des recensements comme ceux portant sur la non-occupation des postes d'apprentis montrent la plus grande prédisposition à exercer une profession type col blanc, même s'il y a certains métiers qui échappent à cette tendance. Des métiers *sur-demandés* se trouvent régulièrement en face de métiers *sous-demandés*.

3. Les attentes croissantes par rapport à un emploi

Les attentes des gens par rapport à l'emploi ne peuvent évidemment pas être abordées ni comprises sans qu'on les relie aux phénomènes suivants : la segmentation du marché de l'emploi selon les nationalités, la non attractivité de secteurs pour certains types de population et la dévalorisation de certains métiers ou professions, qu'ils soient manuels ou non. Quoi qu'il en soit, aux revendications classiques concernant le salaire se sont ajoutées des requêtes à l'égard de l'emploi concernant la qualité de la vie et le développement personnel. Il semble même que ces attentes se soient accrues¹⁵⁸, même si elles varient assez considérablement selon les groupes de la population.

Les résidents du Luxembourg valorisent beaucoup plus que les habitants des pays voisins le fait d'avoir un travail non stressant et des horaires satisfaisants.

Les jeunes accordent une importance nettement plus grande que leurs parents aux dimensions relationnelles du travail. Parallèlement, ils valorisent davantage des éléments de confort tels que le nombre de jours de congés, être libre les week-ends et des horaires adaptés.

Les Portugais sont nettement plus nombreux que les Luxembourgeois à accorder de l'importance aux week-ends libres, aux congés et aux horaires. Ils sont également plus nombreux à valoriser la sécurité de l'emploi et l'espoir d'une promotion. Enfin, ils demandent également davantage de considération et moins de stress dans leur travail. Ces préférences et ces insistance sont manifestement liées à la nature des emplois qu'exerce la majorité des Portugais.

La demande d'horaires convenables est une revendication majeure des ouvriers sans qualification ; l'importance qui lui est accordée dépasse largement celle que lui attribuent la plupart des travailleurs intellectuels. Quant aux attentes en termes de développement personnel (prise d'initiatives, travail intéressant, etc.), elles constituent une demande typique des cadres et des professions libérales et sont nettement moins demandées par les ouvriers.

L'affirmation d'auteurs de projets de loi sur la réglementation de la durée du travail dans le secteur horeca¹⁵⁹ et dans le secteur des transports¹⁶⁰, selon laquelle la pénurie de main d'œuvre dans ces secteurs s'explique, au moins partiellement, par les conditions de travail, semble donc viser juste. Ce constat et cette conclusion valent évidemment aussi pour les conditions de travail dans le secteur agricole.

L'importance accordée par les travailleurs portugais au fait que leur travail soit bien considéré semble bien coller avec l'intention manifestée par certains de leurs parents d'orienter leurs enfants vers d'autres secteurs que la construction et d'autres professions que les professions manuelles.

3.3.3 *Trajectoires ascendantes et descendantes*

Les différences de mobilité selon les nationalités en termes de changement de statut témoignent des inégalités qui existent au niveau des trajectoires professionnelles ascendantes. La mobilité la plus fréquente concerne le passage du statut ouvrier au statut d'employé et on peut constater que les ouvriers luxembourgeois sont plus souvent concernés par cette mobilité que les ouvriers portugais¹⁶¹ ; inversement, les trajectoires professionnelles descendantes (du statut d'employé vers le statut d'ouvrier) touchent davantage les Portugais que les Belges ou les Allemands¹⁶².

L'analyse de l'évolution de la profession actuelle des immigrants portugais selon leur durée de séjour fait apparaître des voies de promotion sociale parmi les ouvriers portugais ; il y a en effet une

¹⁵⁸ Comme en témoignent les trois éditions successives des Recherches Européennes sur les Valeurs (1981 – 1990 – 1999). Pour plus de détails, voir : Frédéric Mertz, *Les représentations sociales du travail, de l'économie et de la justice*, in : *Les valeurs au Luxembourg. Portrait d'une société au tournant du 3^{ème} millénaire*, pp 159-167, RED, Editions saint-paul, Luxembourg, 2002.

¹⁵⁹ *Rapport de la Commission du Travail et de l'Emploi*, in : *Document parlementaire N° 4825A*, 7 janvier 2003.

¹⁶⁰ *Document parlementaire N° 5002*.

¹⁶¹ 5,9% des ouvriers luxembourgeois sont concernés par cette mobilité contre 1,4% seulement des ouvriers portugais, voir : *Bulletin du Statec N°1/99*.

¹⁶² 5,7% des employés portugais connaissent un tel sort contre 0,7% des Belges et 0,8% des Allemands.

augmentation des cadres et dirigeants d'entreprises parallèlement à un recul des ouvriers non qualifiés¹⁶³.

Si les échanges intersectoriels se caractérisent par la proximité des types d'activités entre secteurs qui pourraient être facilement interchangeables (le secteur des métaux pour l'industrie manufacturière et la construction, le sous-secteur intermédiation financière entre le secteur très vaste des services aux entreprises et le secteur financier), ils peuvent aussi être considérés, du moins partiellement, comme des moyens de promotion. Cependant, plusieurs secteurs permettent moins que d'autres des trajectoires ascendantes ouvrier – employé, par exemple le secteur horeca¹⁶⁴.

3.4 Pistes, orientations, défis

1. Approfondir les hypothèses sur la mobilité, les migrations de substitution et de complémentarité par des analyses plus fines par secteur, sous-secteur et entreprise

Face aux données fragmentaires existant sur la dynamique du marché de l'emploi, les hypothèses sur les raisons et les motifs de la mobilité socioprofessionnelle ainsi que les phénomènes de migrations de substitution et de complémentarité devraient être vérifiées ou complétées par des analyses sur la mobilité par secteur et sous-secteur. L'objet de telles études devrait tenir compte des frontaliers et des dimensions qualitatives (motivations, attentes,...).

Seule une analyse détaillée par secteur, sous-secteur ou parfois même par entreprise permettrait par ailleurs d'apprécier l'ampleur et les particularités de la triple segmentation du marché de l'emploi au Luxembourg :

- celle qui s'opère par statut : une nationalité, dans une entité économique, a le statut d'ouvrier, une autre a le statut d'employé
- celle qui s'opère par secteur ou entreprise : une nationalité déterminée se dirige de préférence vers tel secteur ; quel que soit son statut ;
- celle qui s'opère par proximité culturelle : une connaissance intégrant l'équipe de travail existante ou remplace une autre personne de la même nationalité.

2. Continuer d'améliorer les conditions sociales et psychologiques de travail, tout en assurant une meilleure base matérielle pour tous

On peut poser l'hypothèse qu'une majorité croissante de travailleurs vivant au Luxembourg ou venant des pays limitrophes pour y travailler acceptera de moins en moins n'importe quelles conditions de travail. La fuite de ces secteurs et la forte rotation au sein de ces secteurs semblent pouvoir être expliquées par le décalage entre les conditions de travail et de rémunération peu favorables qui y règnent et les attentes non satisfaites par rapport à un emploi.

Il nous semble que le premier défi auquel les grands acteurs sociaux et politiques de la société luxembourgeoise se trouvent ainsi confrontés consiste à renforcer les qualités et les conditions sociales et psychologiques du travail et de l'emploi tout en étant attentif à assurer une bonne base matérielle pour tous, particulièrement pour celles et ceux qui bénéficient de moins bonnes conditions de travail.

Par ailleurs, on peut penser que les secteurs agricole et horeca auront un besoin permanent d'une main-d'œuvre prête à accepter ces moins bonnes conditions de travail. Les secteurs en question semblent en fait devoir fonctionner comme porte d'entrée de nouveaux migrants.

Certains métiers sont de fait délaissés par les résidents. De plus, certains acteurs économiques ou politiques pourraient, par réflexe de facilité, penser que, jusqu'à présent, certains métiers ou professions ont de toute façon pu être occupés par les travailleurs frontaliers et que cela continuera. Il conviendrait plutôt de développer une stratégie active de valorisation de certains métiers ou professions y compris auprès des résidents, tout en se situant clairement dans le contexte d'un marché de l'emploi transfrontalier.

3. Investir dans la formation initiale des jeunes et la formation continue des adultes

¹⁶³ Après une trentaine d'années de séjour au Luxembourg 6,4% des immigrés portugais se retrouvent cadres ou dirigeants d'entreprises. Catherine BURNOTTE-BOREUX, *op.cit.*, pp. 53-54.

¹⁶⁴ *Bulletin du Statec N°1/99.*

L'inégalité devant la mobilité ascendante renvoie en partie à une inégalité de compétences et de qualifications à la sortie du système d'enseignement : d'où l'importance d'un investissement adéquat dans la formation initiale des jeunes et la nécessité de développer un système de formation continue performant (voir aussi chapitre 4).

4. Développer une politique systématique d'information large et complète sur les professions auprès des étudiants et de leurs parents en même temps qu'une politique de (re)valorisation des métiers manuels

Le manque de connaissance de la panoplie des métiers existants, tant par les parents que par les élèves, et la dévalorisation des métiers manuels, ont pour effet de survaloriser ou de dévaloriser artificiellement certains secteurs et, par là, de créer ou de renforcer des rigidités dans le marché de l'emploi en ne faisant pas profiter l'ensemble des personnes de diverses nationalités et cultures de l'étendue et la richesse de la gamme socioprofessionnelle.

5. Des choix de société et des défis pour la cohésion sociale

La segmentation du marché de l'emploi avec une division de travail par nationalité renvoie inévitablement à des choix de société et à des défis pour la cohésion sociale.

- ❑ Une société fonctionnant strictement selon une logique de complémentarité de plusieurs types de main-d'œuvre risque de conduire à une segmentation à outrance du marché de l'emploi¹⁶⁵. Le lieu de travail où se côtoient des groupes homogènes d'un point de vue statut, nationalité, langue, risque de fonctionner de moins en moins comme lieu d'échange entre nationalités et donc d'intégration au sein de la société. Concrètement, par exemple, que deviendra la culture (socioprofessionnelle) des Luxembourgeois si le mouvement de concentration de ceux-ci dans la fonction publique et les administrations se poursuit au rythme des dernières années ? La même question peut être posée à propos des autres nationalités et des autres sous-cultures socioprofessionnelles.
- ❑ Une société fonctionnant strictement selon une logique de concurrence risque d'être à l'origine de conflits sociaux et de réflexes protectionnistes entre divers types de salariés. Ces conflits et ces réflexes restent limités tant que la situation socioéconomique globale au Luxembourg restent favorables. Ils s'exacerberaient très vraisemblablement en cas de récession prolongée.

L'un et l'autre modèles, poussés à l'extrême, risquent donc à terme de nuire à la cohésion et à la paix sociales. Il serait donc malsain, aux plans social et politique, de laisser l'économie et le marché du travail s'autoréguler de manière indépendante. Tout comme il serait malsain de ne pas réinterroger les diverses raisons de tranquillité et le sentiment de sécurité qui pourraient tenter certaines personnes au Luxembourg. Plusieurs formes ou expressions de « réussite » du modèle luxembourgeois sont liées à des mécanismes de dépendance ou à des segmentations de la société que l'avenir pourrait remettre en cause.

6. Soutenir les politiques et les mesures contribuant au rééquilibrage du marché de l'emploi

Même si des mécanismes de reproduction de cette segmentation du marché de l'emploi par nationalité sont à l'œuvre, d'autres agissent au contraire dans le sens de rééquilibrage. C'est à ces facteurs qu'il conviendrait de s'intéresser. Citons, à titre d'exemple, l'offre de formations en français pour certains métiers manuels, les campagnes de valorisation de certains métiers, l'assouplissement de certains mécanismes linguistiques d'accès à la fonction publique ou à certaines professions de la santé, les projets ouvrant les horizons professionnels des jeunes, etc.

¹⁶⁵ Des données récentes portent à croire que le sentiment du vivre ensemble est renforcé par le contact entre personnes de différentes origines et nationalités. Voir : Enquête téléphonique de l'ILRES réalisée début mars 2004 auprès d'un échantillon de 500 personnes.

4 L'analyse des besoins et des demandes actuels et probables de main d'œuvre en provenance de l'économie et de la société ?

Après avoir analysé les potentialités du côté de l'offre (partie 2), les processus de mobilité et leur impact sur l'offre et les besoins de main d'œuvre, on s'intéresse, dans cette partie, à l'analyse proprement dite de la demande et des besoins de main-d'œuvre. Qu'est-ce qui se cache derrière les notions de besoin, de qualification, de compétence ? Quel contenu donner à ces concepts ? On s'interroge plus particulièrement sur les lieux d'identification et aux manières d'évaluer les besoins par secteur économique. Quels sont les atouts et les lacunes des évaluations des besoins ? Comment peut-on répondre au constat de manque de connaissance et d'analyse des besoins ? Peut-on prévoir l'évolution des besoins à moyen et long terme ?

On abordera aussi, dans cette partie, la langue comme élément de qualification et de besoin, et comme jouant une fonction de régulation du marché de l'emploi. On examinera l'inadéquation entre offre et demande et les manières d'y répondre, notamment à travers l'orientation de l'école par rapport au marché de l'emploi et l'importance de la formation continue.

La problématique des permis de travail complètera cette approche dans la mesure où les réglementations et les pratiques en ce domaine jouent, elles aussi, une fonction de régulation du marché de l'emploi.

4.1 La difficile évaluation des besoins et la complexité des choix politiques à opérer

4.1.1 Principales conclusions :

4.1.1.1 Des approches différentes pour évaluer qualifications et compétences

Les notions de *besoin*, de pénurie de main-d'œuvre, de *compétence* et de *qualification* doivent être appréhendées et utilisées avec prudence. Si l'économie et le marché de l'emploi ont toujours « besoin » de main - d'œuvre, les notions de besoin et de qualification/compétence ont un caractère tout à fait relatif. L'un des problèmes réside ainsi dans la difficulté d'évaluer précisément le profil de la personne recherchée et le concept de qualification : s'agit-il d'un niveau de formation, d'un niveau de formation cumulé à une expérience professionnelle, ou d'autres compétences (linguistique, travail en équipe,...) et qualités souhaitées (souplesse par rapport à certaines conditions de travail...).

Trois types de difficultés au moins sont soulignées par les études existantes et les interlocuteurs rencontrés :

- a. **Les asymétries d'information** entre acteurs économiques et politiques nationaux et internationaux : absence ou manque de centralisation des informations sur les besoins de compétences, mais surtout les **sens différents** accordés aux termes de besoins, de compétences et de qualification¹⁶⁶. Or, la difficulté d'articuler concrètement ces notions entre elles ne permet pas toujours aux différents acteurs de se **concerter et de se coordonner** de manière suffisamment efficace dans la mesure où l'on parle de choses différentes.
- b. Les techniques actuelles de management des ressources humaines, plus individuelles et moins collectives, **valorisent**, autant sinon davantage que les compétences classiques ou les sanctions classiques de ces compétences, **les compétences transversales** comme la communication, le travail d'équipe, la responsabilisation, la prise d'initiative. Cela a un impact sur l'évaluation des performances, des carrières et des profils recherchés. Or, l'insistance sur ces compétences n'est pas suffisamment affirmée dans les cursus à vocation technique ou professionnelle, qui restent trop souvent organisés sur un modèle industriel fordiste et sur son approche classique des compétences.

¹⁶⁶ Les uns parlent de *compétences* dans le cadre du marché du travail flexible ; les autres travaillent dans une logique *fordiste* sur les *qualifications* de la population active et des demandeurs d'emploi. Apparaissent aussi des logiques différentes de recrutement, de placement et donc de politique de l'emploi. Il faudrait ajouter la notion de *savoirs disciplinaires* utilisée dans l'enseignement, distinguer savoirs, savoirs-faire et savoirs-être. La difficulté d'articuler concrètement ces notions entre elles ne permet pas aux différents acteurs de se concerter et de se coordonner dans la mesure où l'on parle de choses différentes : la notion de *compétence* suppose une mise en pratique dans un contexte précis. Elle englobe savoirs, savoirs-faire et savoirs-être alors que l'éducation initiale s'organise principalement sur la notion de *savoirs*.

- c. **Les entreprises ont une difficulté ou un manque de conviction¹⁶⁷ à anticiper** (et négocier) les adaptations à venir des emplois, des compétences et des technologies, à mettre en œuvre les actions préventives nécessaires de formation, de reclassement ou de reconversion et à se donner une réelle vision des mutations en cours, et donc à maîtriser le risque.

4.1.1.2 L'importance de la contingence économique dans l'évaluation des besoins

Trois types de facteurs économiques au moins interviennent dans l'évolution et l'évaluation des besoins, qui renforcent leur caractère contingent.

- a. Les enquêtes d'entreprises¹⁶⁸ détectent certains besoins ou prévisions d'embauche, mais de manière très **conjoncturelle** : leurs diagnostics restent à court terme. Elles ne renseignent pas sur les besoins de main-d'œuvre qui résultent de projets nouveaux ou d'élargissements des activités et ils ne rendent pas compte des engagements effectifs réalisés par les entreprises. Sous réserve de taux de couverture des enquêtes variables selon les secteurs et les années¹⁶⁹, les résultats de l'ensemble des enquêtes montrent que les besoins, qui varient fortement d'une année à l'autre¹⁷⁰ et pour tous les secteurs concernés, ont fortement chuté depuis 2 ans.
- b. Les **projections économiques**¹⁷¹ ne sont valables que « toutes choses étant égales » et des secteurs économiques pourraient être soumis à l'avenir à de graves difficultés pour des raisons échappant à leur contrôle¹⁷².
- c. **L'influence prépondérante de facteurs macro-économiques** (conjoncture internationale, progrès technique, ...) sur les marchés nationaux de l'emploi est d'ailleurs clairement avancée par nombre d'études¹⁷³. Ces facteurs prennent la forme de déterminants globaux échappant dans une certaine mesure aux choix des acteurs économiques et politiques locaux ou nationaux¹⁷⁴.

¹⁶⁷ L'hésitation à s'engager dans ce type de gestion prévisionnelle peut provenir aussi l'importance accordée rapport coût/bénéfice : à quoi bon engager des démarches préventives extrêmement coûteuses si un certain nombre de dispositifs collectifs reportent le coût des adaptations sur les institutions de protection sociale ? L'entreprise (et le travailleur) choisira par exemple les préretraites plutôt que le maintien dans l'emploi des salariés âgés.

¹⁶⁸ Il y a plus de 10 ans, des données sur les besoins des entreprises industrielles (sans limite de taille) étaient fournies annuellement par le panel « firmes » du CEPS. Depuis 1997 existent les enquêtes d'entreprises réalisées à l'initiative de la FEDIL sur les besoins de qualification. Dès le départ, des partenaires privés (FEDIL, Chambre de Commerce) étaient associés au projet à côté de partenaires publics (Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle, CEPS/Instead, Centre de Ressources et de Documentation Eures Luxembourg (partenariat CEPS/INSTEAD-ADEM). Une année, l'enquête avec la FEDIL porte sur les qualifications de demain dans l'industrie et le bâtiment (enquêtes réalisées en 1997, 1999, 2002) ; l'année suivante, l'enquête initiée par la FEDIL et lancée avec les mêmes partenaires ainsi que l'ABBL, porte sur les qualifications de demain dans le domaine des technologies de l'information et de la communication auprès des entreprises industrielles, commerciales et financières du Grand-Duché (enquêtes réalisées en 2001, 2003). Citons encore les enquêtes de la Chambre des Métiers (mars 2001, septembre 2002, septembre 2003), puis les enquêtes Eurochambres. Au Grand-Duché de Luxembourg, cette enquête conjoncturelle est réalisée chaque année auprès des entreprises du pays par la Chambre de Commerce en collaboration avec le CEPS/Instead.

¹⁶⁹ Les taux de couverture ne permettent pas une extrapolation à l'ensemble des secteurs de l'économie.

¹⁷⁰ L'enquête sur les qualifications de demain dans l'industrie et le bâtiment de 2002 fait état d'une prévision d'embauche de 1723 dans les deux ou trois années à venir, alors que celle de 1999 (avec un taux de couverture semblable en ce qui concerne le nombre d'entreprises et le volume d'emploi qu'elles représentent) mettait en évidence un besoin de 2508 salariés. L'enquête sur qualifications de demain dans le domaine des technologies de l'information et de la communication de 2001 avançait le chiffre de 1036 contre 312 en 2003. Le fait que la proportion des besoins affichés en termes de créations de postes fléchit au détriment de la proportion des remplacements à effecteur, témoigne de la conjoncture économique défavorable (en 2003 : 57% de créations de postes contre 77% 2 années plus tôt). En septembre 2002, la Chambre des Métiers faisait état d'un besoin de 1409 personnes contre 340 un an plus tard.

¹⁷¹ Réalisées par l'OCDE par exemple. Voir aussi chapitre 2.1.

¹⁷² Ainsi, les centres de décision des grandes entreprises installées au Luxembourg sont situés dans la maison-mère à l'étranger. Le marché financier a déjà subi dans une moindre mesure la dévaluation boursière de 2002. Les entreprises de services (audit et conseil) dépendent quant à elles des résultats financiers de leurs clients.

¹⁷³ Voir par exemple A. BOURGAIN A., P. PIERETTI, *Compétitivité et emploi dans une petite économie ouverte (Luxembourg)*, Document de travail 00-05, Cellule de Recherche en Economie Appliquée (CREA), Luxembourg.

¹⁷⁴ Cette dimension est d'autant plus forte que le Luxembourg, pays de petite taille, est fortement dépendant de la conjoncture internationale et dispose d'un marché de l'emploi régional, dont l'impact est lui aussi fortement tributaire de la conjoncture des pays limitrophes.

- d. Des **problèmes structurels** (manque de savoir faire par exemple) peuvent renforcer le poids de certains facteurs conjoncturels¹⁷⁵.

4.1.1.3 Une vue globale sur l'importance qualitative et quantitative des besoins est actuellement difficile sinon impossible

L'examen des lieux d'identification possibles des besoins et de leur fonctionnement aboutit à la conclusion qu'il est difficile sinon impossible d'avoir une vue globale sur l'importance des besoins en termes de qualité et de quantité. Et cela pour les principales raisons suivantes :

- a. **Une partie seulement des offres d'emploi est déclarée à l'ADEM**¹⁷⁶ qui, pourtant, devrait avoir le monopole du recrutement et disposer des informations nécessaires pour l'analyse du marché de l'emploi. A l'heure actuelle, il n'existe pas d'études précises sur des méthodes de recrutement qui se feraient en dehors de l'ADEM¹⁷⁷.

Au-delà des appels lancés aux employeurs pour qu'ils déclarent tout poste vacant¹⁷⁸, l'ADEM a vu ses moyens s'étoffer au fil du temps et ses actions de prospection se multiplier¹⁷⁹.

Les enquêtes d'entreprises fournissent certes des prévisions utiles sur les besoins éventuels des années futures, appréhendés en termes de professions et de niveaux de formation, mais leurs limites restent importantes¹⁸⁰.

- b. **L'absence ou le manque de politique et d'outils de planification des besoins en personnel au niveau des entreprises** rendent impossible une vue globale même par secteur. Si une telle planification existe au niveau des grandes entreprises, elle fait souvent défaut au niveau des petites entreprises. Dans certains secteurs¹⁸¹, l'absence de gestion centralisée du personnel ne permet pas aisément de se faire une idée des besoins existants.
- c. **Les demandes de permis de travail** ne fournissent, elles aussi, qu'une image partielle des besoins de main-d'œuvre de ressortissants non communautaires. Seule une analyse différenciée, distinguant divers types de situations, pourrait fournir des informations pertinentes sur ce sujet.
- d. Enfin, **les méthodes actuelles d'évaluation des besoins sont différentes selon les secteurs de travail**, ne sont donc pas toujours comparables entre elles et ne poursuivent pas toujours les mêmes objectifs.

¹⁷⁵ Ainsi par exemple, le secteur du génie civil risque de souffrir suite à une réduction de l'investissement du fonds des routes et à l'attribution à des entreprises étrangères de grands chantiers tels que la route du Nord parce que les entreprises nationales manquent de savoir-faire.

¹⁷⁶ Un simple coup d'œil sur les offres d'emploi, d'un côté, et les besoins affichés par les entreprises, de l'autre côté, montre les grandes disparités qui peuvent exister entre ces deux types de données. Et cela, même si les besoins des entreprises n'impliquent pas forcément une recherche assidue de nouveau personnel qui pourrait se concrétiser par une déclaration de poste vacant auprès de l'ADEM.

¹⁷⁷ L'enquête de la Chambre des Métiers sur les besoins en main-d'œuvre et sur les méthodes de recrutement (2001) permet de cerner la problématique, même si les données publiées ne renseignent pas sur le nombre d'entreprises qui privilégient exclusivement des méthodes de recrutement sans passer par l'ADEM, une entreprise pouvant en effet faire appel simultanément ou successivement à plusieurs méthodes de recrutement. L'enquête montre notamment l'ampleur des annonces dans la presse luxembourgeoise ou étrangère, l'appui sur les connaissances des collaborateurs et l'impact des présentations spontanées. Les entretiens avec les entreprises ont confirmé l'importance des deux dernières méthodes de recrutement. La question prend toute son importance dans le cadre d'un marché de l'emploi international et régional qui fait en sorte qu'une partie des politiques de recrutement est de plus en plus souvent menée depuis l'étranger ou par des chefs du personnel qui ne sont pas des Luxembourgeois.

¹⁷⁸ Il faudrait d'ailleurs se demander si l'ADEM est perçue par les entreprises de certains secteurs comme une adresse incontournable pour répondre à des besoins dont tout le monde concorde à dire que la raison principale de ceux-ci résiderait d'abord dans des conditions de travail (notamment les horaires irréguliers) et de rémunération peu avantageuses.

¹⁷⁹ À cet égard, il convient de mentionner les actions de prospection entreprises par les consultants de l'ADEM auprès des divers secteurs économiques (secteurs de l'industrie, des banques, du commerce et celui du travail intérimaire) qui permettent de détecter de nouvelles offres d'emploi et d'envisager des réponses adéquates pour y répondre.

¹⁸⁰ Elles ne précisent pas, par la suite, si les besoins affichés ont trouvé une réponse en termes d'occupation de postes. « Ces prévisions peuvent ne pas se réaliser, tout comme de nouveaux besoins peuvent aussi apparaître », voir : Enquêtes FEDIL citées ci-avant. En plus, l'importance des besoins affichés est fortement tributaire du taux de participation des entreprises.

¹⁸¹ On est loin d'un véritable système de planification des besoins tel qu'il fonctionne pour l'enseignement postprimaire.

4.1.1.4 Peu d'indicateurs fiables sur les réponses apportées aux « besoins »

- a. **Une déclaration d'un besoin de main-d'œuvre** n'équivaut pas forcément à un poste réellement vacant et si c'est le cas, il ne dit rien des démarches effectuées par l'employeur pour occuper le poste vacant. Combien des « besoins » déclarés font l'objet d'une recherche active de personnel ?
- b. **Peu d'indicateurs fiables** existent actuellement sur les difficultés réelles de recrutement au niveau du marché de l'emploi régional et communautaire, qui pourraient être appréhendées en analysant la réalité de *besoin non couvert* et la *durée d'inoccupation de postes*.
- c. Finalement, un besoin affiché ou une difficulté d'embauchage — qui ne proviennent pas forcément de pertes de productivité — peuvent entraîner des **réponses économiques et/ou politiques diverses** à court, moyen ou long terme de la part des entreprises, des administrations ou même des pouvoirs publics¹⁸².

4.1.1.5 L'utilité réelle mais relative des enquêtes d'entreprises

Les enquêtes d'entreprises peuvent contribuer de manière importante au diagnostic des besoins du marché de l'emploi, même si ce n'est pas la seule voie. Ainsi, les enquêtes de la FEDIL, menées avec d'autres partenaires privés et publics font apparaître des besoins et des possibilités d'embauche pour plusieurs qualifications¹⁸³.

De façon globale, les enquêtes d'entreprises, quelles qu'elles soient, montrent un besoin d'ouvriers et de techniciens qualifiés, et, dans une moindre mesure, de main-d'œuvre non qualifiée¹⁸⁴. Les attentes portent en grande majorité sur des niveaux de formation élevés, qui ne sont pas forcément des Bac +5. Le niveau de formation élevé vaut surtout pour le secteur des services et dans le domaine des technologies de l'information et de la communication où la grande majorité des postes recherchés correspond au minimum à un Bac+2. Les entreprises industrielles demandent une main-d'œuvre qualifiée, surtout de type CATP au niveau de la production et de la technique. L'exigence générale de niveaux de qualification élevée se retrouve aussi dans le secteur bancaire où la structure de qualification dans les banques¹⁸⁵ s'est déplacée vers le haut. S'il y a dix ans, il suffisait d'un CATP ou d'un bac pour obtenir un emploi dans le secteur bancaire, aujourd'hui, même avec un bac + 2, il est difficile d'y décrocher un poste¹⁸⁶.

Les enquêtes d'entreprises peuvent donner lieu à des formations destinées à fournir un complément de qualification à des demandeurs d'emploi. Ces formations qualifiantes peuvent ainsi fournir une réponse partielle à l'inadéquation entre offre et demande¹⁸⁷.

¹⁸² Par exemple : recours au travail temporaire, sous-traitance, allongement des délais d'attente des clients, non développement de l'activité relative, investissement dans la formation continue, embauche de profils ne correspondant pas au profil souhaité (on peut penser au secteur de la santé recourant à une main-d'œuvre frontalière ne maîtrisant pas la langue luxembourgeoise). Au niveau des administrations, des réponses politiques peuvent consister dans l'engagement d'agents temporaires, la création d'une réserve de suppléants, la détermination de fonctions ou emplois pour lesquels la connaissance d'une des trois langues administratives du pays n'est de fait pas reconnue nécessaire. Au niveau de l'enseignement, elles peuvent consister dans l'utilisation de personnel non breveté, dans l'organisation de plusieurs sessions de recrutement, dans la lutte contre la monospécialisation des enseignants.

¹⁸³ L'objectif des enquêtes de la FEDIL est double : guider les jeunes et leurs parents vers une orientation professionnelle correspondant aux besoins du marché et apporter une information aux pouvoirs publics et aux professionnels de la formation, afin d'assurer l'adéquation entre les besoins des entreprises et les formations (initiale ou continue) à dispenser.

¹⁸⁴ Plusieurs enquêtes effectuées dans le passé (par exemple les enquêtes de la Chambre des Métiers) font également apparaître un besoin de main-d'œuvre peu ou pas qualifiée (inférieure à un niveau CATP) surtout dans le secteur BTP ou dans le domaine de la production industrielle.

¹⁸⁵ *Etat social du secteur bancaire, Analyse statistique des résultats basée sur les données recueillies auprès des membres de l'ABBL*, 2001.

¹⁸⁶ La répartition par niveau d'études des personnes employées dans le secteur bancaire montre qu'en 2001, 23% détiennent un bac +4, 18% un Bac+2/3, 29% un bac et 30% ont un niveau de formation inférieur. Ce qui n'empêche que cette image peut différer d'une banque à l'autre, certaines banques employant par exemple plus que d'autres des personnes de niveau bac.

¹⁸⁷ Ainsi, ayant détecté un manque d'agents de fabrication, les instances compétentes ont organisé un programme de formation approprié. Une formation a été organisée avec l'Institut de formation du Bâtiment pour trouver une réponse aux manques de compétences des demandeurs d'emploi en vue de leur insertion dans le secteur BTP. L'IST a organisé une formation avec les entreprises pour répondre à un besoin d'imprimeurs. Etc.

4.1.1.6 L'inadéquation entre l'offre et la demande est difficilement mesurable

4.1.1.6.1 *Les formes du problème :*

- Les décalages entre assignations et nombre d'embauche ne donnent qu'une indication partielle sur l'inadéquation entre l'offre et la demande, telle qu'elles se présentent à l'ADEM.
- Il en va de même des données mensuelles comparant les emplois recherchés et les emplois offerts par secteur professionnel. Dans la mesure où le nombre de demandeurs d'emploi est largement supérieur à celui des offres quel que soit le secteur concerné, on pourrait considérer que toutes les offres pourraient facilement être occupées. Or, tel ne semble pas être le cas¹⁸⁸. Le regroupement des demandes d'emploi par secteur professionnel est assez sommaire et ne permet pas d'analyser de plus près d'éventuelles correspondances ou non correspondances entre offre et demande¹⁸⁹.

4.1.1.6.2 *Les raisons de cette inadéquation sont multiples.*

- Elles peuvent résider dans une pénurie de personnel qualifiée, comme l'ADEM le constate pour le secteur BTP. Dans un tel cas, une solution pourrait résider, aux yeux de l'ADEM, dans l'organisation de formations continues par l'Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment (IFSB).
- Une autre raison peut résider dans le manque de flexibilité et de motivation par rapport aux contrats, comme par exemple les conditions salariales¹⁹⁰.
- En pratique, semble-t-il, des employeurs recrutent souvent des personnes en dessous des qualifications souhaitées dans la mesure où les détenteurs de diplômes sont souvent plus exigeants en matière de conditions de rémunération¹⁹¹.
- Ce peut être encore une déficience au niveau des compétences sociales, des problèmes de mobilité géographique, etc..

Des mutations structurelles peuvent également intervenir. Ainsi, du côté du secteur bancaire, la question est posée de savoir si « *le développement de nouveaux services ne peut se faire avec les compétences actuelles et s'il ne faut pas passer à un niveau supérieur, en ne ciblant plus la masse, mais les employés de niveau BAC+4, ayant trois ou quatre années d'expériences* »¹⁹². Il convient donc de relever le défi des compétences.

4.1.1.7 Le recours aux projections sociodémographiques s'avère nécessaire mais insatisfaisant

Les constats et conclusions qui précèdent aboutissent à une conclusion plus générale : avoir une image complète et précise des besoins quantitatifs et qualitatifs de main-d'œuvre relève de la quadrature du cercle ; objectivement, on ne peut estimer les besoins éventuels de main d'œuvre qu'à partir d'une appréciation sociodémographique, en projetant dans l'avenir des scénarios d'évolution concernant l'offre de travail disponible. Il est toujours possible de projeter dans le futur des scénarios portant sur la demande de travail en retenant différentes variables concernant la croissance économique et la productivité (voir chapitre 2.1). Ce qui n'empêche que tout effort de quantification et de qualification exactes des besoins futurs à partir de la demande semble fortement aléatoire.

¹⁸⁸ Pour le secteur horeca, le nombre de postes vacants déclarés pendant la période du 1er janvier 2002 au 15 octobre 2002 était de 220, le nombre de candidats assignés était de 371, mais seulement 19 candidats de l'ADEM ont été embauchés. Dans le secteur bâtiment, sur 229 déclarations de postes vacants, il y avait 305 assignations et 110 demandeurs d'emploi embauchés, voir : ADEM, *Rapport d'activité 2002*, pp. 69-72.

¹⁸⁹ A titre d'exemple, les offres d'emploi telles que publiées dans le bulletin de l'emploi de l'ADEM ne permettent pas de se faire une idée exacte des besoins qui concernent directement le secteur du bâtiment, ni de faire la distinction entre employés ou ouvriers. Ainsi, les catégories affichées qui pourraient concerner le secteur bâtiment sont les suivantes : artisans, ouvriers (précision, horlogerie, mécanique, électricité, bois et bâtiment), une autre catégorie étant « les employés de bureau ».

¹⁹⁰ ADEM, *Rapport d'activité 2002*.

¹⁹¹ FEDIL, *Enquête sur les qualifications de demain dans l'industrie, 2002-2003*, p.21.

¹⁹² Personnel Officers Group/René DALVIT, *Relever le défi des compétences*, in : *Luxemburger Wort, Jobs search*, 31 janvier 2004, page 33.

4.1.1.8 Les langues : éléments de compétence, instruments de régulation du marché de l'emploi et moyens d'intégration sociale

4.1.1.8.1 *Disparité générale entre le discours sur le trilinguisme et la réalité du trilinguisme sur le marché du travail*

Si, dans le pays, on considère le trilinguisme (luxembourgeois, allemand, français) comme élément de l'identité nationale, la réalité est telle que de moins en moins de personnes actives sur le marché de l'emploi répondent à ce profil linguistique et cela pour trois raisons au moins : parce que le marché de l'emploi recourt de plus en plus aux frontaliers et à des migrants originaires de pays romanophones et a donc tendance à se « franciser » ; parce que le marché de l'emploi se segmente de plus en plus selon les nationalités, les secteurs et les entreprises et, enfin, parce que l'économie s'internationalise de plus en plus.

4.1.1.8.2 *Des relations variées et complexes entre profils linguistiques et secteurs de travail*

- Les compétences linguistiques favorisent une meilleure intégration sur le marché de l'emploi et peuvent augmenter les chances de mobilité sociale, même si elles n'exigent pas forcément le luxembourgeois.
- Le français reste la langue la plus usuelle sur le marché de l'emploi¹⁹³ et d'un point de vue économique, les compétences linguistiques les plus valorisées sur le marché de l'emploi semblent être les langues anglaise et française.
- Les compétences linguistiques requises varient fortement selon le secteur du travail, la profession et la culture de l'entreprise¹⁹⁴. Des profils linguistiques déterminés « prédisposent » les uns et les autres à divers secteurs de travail. C'est particulièrement vrai pour les communautés portugaise et capverdiennne¹⁹⁵.
- L'existence de profils linguistiques sur le marché de l'emploi qui n'exigent pas toujours le luxembourgeois peut expliquer partiellement le manque de succès des efforts entrepris par les autorités luxembourgeoise pour permettre l'apprentissage de cette langue notamment en relation avec le marché de l'emploi¹⁹⁶. Une valorisation réelle du luxembourgeois renvoie nécessairement à plusieurs conditions : des incitations suffisamment attractives, surtout quand le luxembourgeois n'apparaît pas nécessaire ou indispensable pour l'emploi exercé, l'offre d'un nombre suffisant d'enseignants compétents et l'existence des infrastructures nécessaires. Par ailleurs, au-delà des efforts à poursuivre pour valoriser la langue luxembourgeoise, il est important de continuer à promouvoir l'apprentissage d'autres langues que le luxembourgeois pour une meilleure insertion sur le marché de l'emploi au Luxembourg.

¹⁹³ Le Sondage « BALEINE ». Une étude sociologique sur les trajectoires migratoires, les langues et la vie associative au Luxembourg, SESOPI - Centre Intercommunautaire, novembre 1998, p.16. Une étude empirique portant sur les offres d'emploi dans le *Luxemburger Wort* confirme la prédominance de la langue française. Voir : Fernand FEHLEN, Isabelle PIROTH, *Les langues dans les offres d'emploi du Luxemburger Wort (1984-1999)*, in : *Un siècle d'immigration au Luxembourg*, Actes du colloque organisé par le CLAE, Revue *Passerelles* N°22, printemps-été 2001, pp. 137-146. Il en va de même d'une recherche du CEPS/INSTEAD qui a étudié le rôle économique des compétences linguistiques sur le marché du travail luxembourgeois en analysant la relation entre ces compétences et la réussite sur le marché de l'emploi luxembourgeois. Voir : Carlo KLEIN, *La valorisation des compétences linguistiques sur le marché du travail luxembourgeois*, CEPS/INSTEAD, in *Population et Emploi*, N° 5, décembre 2003.

¹⁹⁴ La connaissance de plusieurs langues constitue alors un atout pour tous les secteurs. Mais la situation à l'égard des besoins de compétences linguistiques n'est pas identique dans tous les secteurs. L'étude *Baleine* de 1997 qui ne portait que sur les résidents montrait que 72% de l'échantillon représentatif considérait que la maîtrise de la langue française était la plus importante sur le marché du travail, 55% considéraient que c'était le luxembourgeois et 40% estimaient que c'était l'allemand. La ventilation selon la nationalité montrait des différences d'appréciation importantes : seulement 23% des Français, 22% des Allemands et 18% des Portugais pensaient qu'il fallait maîtriser le luxembourgeois. Cependant 90% des Belges et 85% des Français résidant au pays optaient pour le français, 59% des Allemands optaient pour l'allemand (contre 13% seulement des Français). 23% des Portugais considéraient que leur langue nationale est indispensable pour travailler au Luxembourg. Ces données sont évidemment à mettre en relation avec la représentation de la nationalité selon le secteur de travail voire selon les entreprises.

¹⁹⁵ Le fait que les compétences linguistiques des communautés portugaise et capverdiennne, notamment en allemand et en anglais, soient moins grandes que celles des autres communautés, semble les prédisposer à d'autres types d'emploi que ceux des autres communautés étrangères. De même, les Luxembourgeois répondent davantage au profil du trilinguisme officiel.

¹⁹⁶ Dans cette perspective, un crédit budgétaire de 100.000 euros avait été prévu pour l'année 2003 au marché de l'emploi. Le même montant est inscrit au projet de budget 2004.

a. *La langue luxembourgeoise comme facteur et moyen d'intégration sociale*

- Du point de vue de la cohésion sociale, si l'on comprend l'intégration dans le sens de la participation à l'ensemble de la vie économique, sociale, culturelle et politique du pays et dans le sens de l'amélioration des contacts avec les autochtones¹⁹⁷, il est évident qu'une meilleure intégration dans la société luxembourgeoise suppose des connaissances en luxembourgeois - quoi qu'il en soit par ailleurs des perceptions des gens.
- De fait, les opinions sur les langues comme facteur d'intégration sont divergentes selon les Luxembourgeois et les types d'étrangers¹⁹⁸ : les Luxembourgeois plébiscitent le luxembourgeois comme facteur d'intégration le plus important, ce n'est pas le cas des étrangers. Par ailleurs, la connaissance des trois langues administratives du pays est peu valorisée par l'ensemble des personnes. On peut considérer que la réalité du marché de l'emploi luxembourgeois explique partiellement ces opinions. Dans un processus d'intégration bien compris, il faut se garder de voir dans la langue luxembourgeoise ou dans telle ou telle langue le facteur exclusif d'intégration.
- La perception subjective de l'importance des langues semble donc rejoindre la réalité objective de la segmentation du marché de l'emploi et ne fait que confirmer le décalage avec le profil linguistique trilingue (français, allemand, luxembourgeois).

b. *Evaluer les raisons des inscriptions plus nombreuses aux cours de langue luxembourgeoise*

- Si l'on peut penser que l'augmentation du nombre d'inscriptions à des cours en luxembourgeois résulte des efforts entrepris pour promouvoir l'apprentissage du luxembourgeois par les adultes, il serait faux d'y voir une relation mécanique. Les données manquent en effet pour comprendre les raisons et les motifs à la base de cette croissance.
- De même on ne dispose pas de chiffres sur les personnes éventuellement intéressées à fréquenter de tels cours, mais qui n'ont pas trouvé de places, faute d'enseignants¹⁹⁹.
- L'évolution prévisionnelle des effectifs des cours de langue est difficile à pronostiquer, divers facteurs pouvant intervenir à ce niveau²⁰⁰. La Commission parlementaire spéciale immigration souligne à juste titre qu'à l'heure actuelle l'offre de cours de luxembourgeois, certes croissante, se fait principalement en dehors des heures de travail et n'est pas toujours adaptée aux besoins des personnes travaillant dans des secteurs aux conditions de travail particulièrement dures. Par ailleurs, la méthodologie ne semble pas toujours appropriée pour un public peu scolarisé dans le pays d'origine.

4.1.1.9 L'école, la formation initiale et la formation continue
en rapport avec le marché de l'emploi

4.1.1.9.1 *Les fonctions potentielles de l'école vis-à-vis de la société et du marché de l'emploi et la réalité luxembourgeoise*

a. *Trois fonctions de l'école en jeu : position du problème*

Les fonctions de l'école vis-à-vis du marché du travail relèvent avant tout de décisions politiques. On pourrait les regrouper en deux options caricaturales, entre lesquelles se profilent des alternatives :

- Concevoir la formation initiale (école primaire, formation professionnelle et technique) comme devant **répondre aux besoins énoncés par le marché de l'emploi**. Or, on a vu la difficulté de prévoir les compétences nécessaires pour demain.

¹⁹⁷ Sinon on pourrait effectivement se poser la question de savoir pourquoi un Portugais travaillant dans le secteur de la construction devrait maîtriser le luxembourgeois s'il n'en fait jamais usage.

¹⁹⁸ Voir la *Recherche Européenne sur les Valeurs – Luxembourg*, déjà citée.

¹⁹⁹ 37 enseignants dispensent actuellement des cours de luxembourgeois dans les lycées, le Centre de Langues, ou dans les régions frontalières. Ne sont pas compris le nombre de personnes qui dispensent des cours dans le cadre des conventions avec les administrations communales et les asbl, cours fréquentés toutefois par le plus grand nombre de personnes (1465 pendant l'année scolaire 2003/2004).

²⁰⁰ Le Ministre de l'Education Nationale signale entre autres la conjoncture économique, les vagues d'immigration, la situation socio-économique nationale voire européenne.

- Soit **séparer l'école des besoins du marché de l'emploi** en proposant aux élèves une formation générale sur des matières proposées par le Ministère de l'Education et le corps enseignant.
- Entre ces deux options, des alternatives se dégagent. Il s'agirait de proposer une formation qui permette aux étudiants avant tout « **d'apprendre à apprendre** », c'est-à-dire d'acquérir une formation générale de base (que ce soit dans les lycées classiques ou les lycées techniques) et de leur donner les moyens et la motivation de se former tout au long de leur vie une fois la formation initiale terminée. L'accent mis sur cette « capacité d'apprentissage » leur permettrait en temps voulu de s'adapter rapidement et efficacement aux besoins en compétences, dans la mesure où, d'une part, des formations professionnelles continues existent en nombre suffisant et sont elles-mêmes adaptées aux besoins du marché du travail, et que, d'autre part, l'accès à ces formations serait facilité (accès individuel et accès collectif). Cette voie intermédiaire semble d'autant plus pertinente que la durée de validité d'une compétence technique acquise en formation s'est réduite et n'est plus valable entre trois et cinq années. En outre, cette démarche permettrait d'éviter la « fracture des savoirs » propre à notre société de la connaissance, car on sait que ce sont souvent les populations les moins diplômées au Luxembourg (techniciens et travailleurs manuels) qui ont le moins accès aux différents types de formations continues²⁰¹.

b. Les caractéristiques du marché de l'emploi luxembourgeois compliquent les choix à opérer

Ces approches, même si elles sont valables au niveau des politiques éducatives nationales, doivent être nuancées en fonction de la réalité du marché de l'emploi au Luxembourg :

- La proportion importante d'étrangers (résidents et frontaliers) au Luxembourg a pour effet que le Grand-Duché a peu de contrôle sur la formation initiale d'une partie significative de sa main d'œuvre. Celle-ci est dispensée dans d'autres pays européens.
- Nombre de Luxembourgeois suivent des études supérieures ou universitaires à l'étranger.
- Globalement, les compétences présentes au Luxembourg résultent déjà d'une interdépendance étroite avec les pays d'origine des migrants. Tant et si bien que les mesures relatives à la formation initiale ou à la formation continue sur le territoire du Luxembourg doivent être étudiées et mises en place en fonction de cette interdépendance avec les mesures des autres pays européens.

4.1.1.9.2 Des inégalités au niveau de la formation initiale

a. Lien manifeste entre l'enseignement technique et professionnel²⁰² et marché de l'emploi

En ce qui concerne l'enseignement technique et professionnel, la relation aux besoins du marché du travail est clairement établie, du moins au niveau législatif et principal²⁰³.

b. Les facteurs combinés des inégalités et des échecs scolaires

- Les études existantes montrent **l'impact combiné** de trois facteurs contribuant à produire et reproduire les inégalités au sein du système scolaire luxembourgeois et à expliquer l'importance et la distribution tout à fait inégale des échecs scolaires : **la situation socio-économique** des élèves et de leur famille, la **nationalité** et les **exigences linguistiques** du système scolaire luxembourgeois.
 - La distribution des élèves entre les différents types d'enseignement secondaire est relativement disproportionnée si l'on considère la nationalité des élèves. L'impact de la situation socio-économique des élèves a une influence considérable sur les performances. « *Les élèves issus d'un contexte socio-économique plus favorable affichent de meilleures performances que ceux dont la situation est moins favorable* »²⁰⁴. Sur base des études existantes, il semble qu'il s'agisse du facteur déterminant auquel

²⁰¹ C. HOUSSEMAND, *La formation professionnelle continue au Grand-Duché de Luxembourg*, in *Bulletin du Statec*, 2002, Vol. 49(1), pp. 1-69.

²⁰² Pour rappel, l'enseignement au Luxembourg est obligatoire durant 12 ans, de l'âge de 4 ans à 16 ans. En pratique, plus de 80% des jeunes sont encore scolarisés à l'âge de 18 ans et 40% à l'âge de 20 ans (Cedefop, 2001) L'enseignement secondaire est divisé en deux : (a) les lycées classiques qui offrent une éducation générale classique et préparent essentiellement aux études supérieures ou universitaires ; (b) Les lycées techniques et professionnels qui offrent un programme plus « professionnalisant », c'est-à-dire destiné directement aux métiers du monde du travail.

²⁰³ Des différences existent cependant au niveau de la mise en pratique de cette relation « éducation-emploi » comme le démontrent les chiffres sur l'inoccupation des postes d'apprentissage de l'industrie ou la diminution des apprentis et les titulaires des Brevets de Maîtrise.

²⁰⁴ Men (Ministère de l'Education Nationale), 2001, *Présentation des résultats de l'étude PISA 2000*, 4 décembre 2001, résumé. Voir aussi : B. LEJEALLE, *Document PSELL* n°129, septembre 2002.

s'ajoute le facteur nationalité qui contribue au fait que « *la répartition des jeunes en élèves de langue maternelle luxembourgeoise d'une part et en élèves allophones d'autre part montre que les élèves ne parlant pas le luxembourgeois à la maison ont davantage tendance à se situer aux niveaux de compétences les plus bas* »²⁰⁵. Les exigences du système linguistique (nombre de langues étrangères à apprendre et méthodologie d'apprentissage) semblent toujours jouer un rôle de sélection selon le milieu socio-économique et la nationalité des élèves.

- Il manque singulièrement de données sur l'échec scolaire qui se baseraient sur des observations longitudinales et qui pourraient renseigner sur la carrière scolaire et professionnelle des jeunes. Par ailleurs, il n'existe pas d'études sur l'impact, dans l'échec scolaire, des choix des filières des élèves (et de leurs parents) opérés en fonction de l'espérance de promotion sociale, plutôt qu'en tenant compte des capacités intellectuelles et manuelles des élèves.
 - L'importance prise ces dernières années par les niveaux de formation inférieurs au CATP et le décalage qui existe entre les offres requérant un CATP et les demandes d'apprentissage de niveau CIP ou CCM peut poser problème²⁰⁶.
- **Les autorités** semblent conscientes de ces enjeux, notamment de la sélectivité du système d'enseignement sur base des exigences linguistiques. Elles **essaient de promouvoir, non sans difficulté, un système linguistique équilibré entre plusieurs logiques** : l'utilisation de la langue luxembourgeoise comme langue d'intégration et l'utilisation des langues comme élément de qualification, en intervenant sur les exigences linguistiques (maintien, renforcement, assouplissement) :
- Le *luxembourgeois* est considéré comme *langue d'intégration*; d'où l'importance attribuée par les autorités au fait de l'enseigner de façon « systématique » à partir de la *maternelle*.
 - Dans le *primaire* a été introduit un apprentissage plus structuré de *l'allemand*. Dans plusieurs *lycées classiques*, il est projeté d'introduire pour les romanophones (dont les seules faiblesses se situent au niveau de l'apprentissage de l'allemand) un cours d'apprentissage intensif de l'allemand pour étrangers, cours tenu en lieu et place des cours d'allemand normaux avec l'objectif que ces derniers atteignent jusqu'en 5e le niveau des autres élèves.
 - Concernant *l'enseignement secondaire technique*, si la finalité est surtout professionnelle, la *langue* doit être un *atout*, non pas un frein ou un obstacle à la formation. D'où la possibilité de pondérer entre "1^e et 2^e langue". Un obstacle résidait jusqu'à présent aussi dans le fait que les manuels utilisés dans les formations professionnelles étaient toujours en langue allemande. Depuis quelques années, plusieurs formations francophones ont été introduites, et, comme l'anglais devient de plus en plus nécessaire dans certains secteurs techniques, cette langue a été rendue obligatoire. Mais ces dispositions dépendent toujours de la finalité professionnelle.

4.1.1.9.3 Des inégalités qui se prolongent au niveau de la formation continue

a) La formation continue bénéficie davantage aux cadres supérieurs et aux personnes déjà formées

Par rapport aux autres pays européens, le Luxembourg a légiféré assez tardivement sur la formation professionnelle continue. Ce sont avant tout les grandes entreprises qui investissent dans des activités de formation continue, principalement dans les secteurs de la médiation financière et de l'industrie. Ce sont principalement les cadres supérieurs et les individus qui ont le niveau de formation initiale le plus élevé qui suivent ces programmes de formation continue²⁰⁷.

b) La fracture des savoirs se prolonge dans la formation continue, principalement en fonction des métiers exercés

Comprise comme une possibilité de deuxième chance de qualification pour les personnes dont le niveau de formation initiale est bas, la formation continue ne réalise pas cet objectif dans la mesure où elle accentue la fracture des savoirs héritée de la formation initiale.

²⁰⁵ *Ibidem* 204.

²⁰⁶ Comme en témoignent les chiffres sur les offres et demandes de postes d'apprentissage et les attentes de formation dégagées des enquêtes d'entreprises.

²⁰⁷ C. HOUSSEMAND, *La formation professionnelle continue au Grand-Duché de Luxembourg*, in *Bulletin du Statec*, Vol. 49(1), 2002, pp. 1-69 ; voir aussi : B. LEJEALLE, *Document PSELL n°129*, septembre 2002 : « *L'adaptation des connaissances et des compétences du salarié à l'évolution du poste de travail occupé est un élément déterminant des besoins en formation continue : les métiers ayant un contenu fortement technologique nécessitent une adaptation régulière des compétences des travailleurs aux nouvelles techniques* ». Pour ce type d'emploi, le diplôme représente la preuve de la capacité d'apprentissage de l'individu. À l'inverse, certains métiers nécessitant tout autant de connaissances de base réclament peu de formation continue.

- Les différences dans l'accès à la formation continue sont dues davantage aux métiers exercés par les populations immigrées qu'en fonction d'une quelconque discrimination basée sur la nationalité²⁰⁸.
- Il n'en reste pas moins que nos économies sont orientées vers le savoir et que l'employabilité et la flexibilité des salariés sont plébiscitées dans les politiques économiques et de l'emploi. Or, cette employabilité et cette mobilité professionnelle (et partant la mobilité et la promotion sociale de ces travailleurs) n'est pas accrue parmi travailleurs qui ne participent pas à des actions de formation.

c) *L'importance primordiale de l'école de la première chance*

Sur base des considérations qui précèdent, il apparaît fondamental que l'école de la première chance fournisse dès le départ un bagage adéquat et une solide formation de base ; la formation continue, quant à elle, devrait remplir une fonction subsidiaire ou d'éventuel complément.

4.1.1.9.4 *Une coordination entre orientation scolaire et professionnelle à améliorer*

a) *Un constat : manque de coordination*

Le décalage entre offre et demande peut provenir de l'inadéquation entre offre et demande. Celle-ci, à son tour, peut avoir diverses origines et raisons dont, entre autres, des lacunes au niveau des politiques d'information, d'orientation scolaire et professionnelle. Or, précisément, la coordination des acteurs publics et privés sur le marché de l'emploi n'est pas sans défaut.

b) *Des causes*

- Les informations relatives aux demandes et offres d'emploi effectives sont difficilement accessibles : d'une part, le marché de l'emploi est ouvert à la Grande Région, et d'autre part, les offres d'emploi ne sont pas toutes centralisées, bien que cette démarche soit obligatoire (voir ci-avant).
- Les acteurs institutionnels impliqués dans les questions relatives à l'emploi manquent de coordination. L'orientation scolaire, la formation professionnelle et l'orientation professionnelle dépendent de deux Ministères différents : du Ministère de l'Education et de l'Administration de l'Emploi qui dépend lui même du Ministère du Travail sans qu'il y ait de centralisation ou de communication entre services, autre que celle de relations interpersonnelles²⁰⁹.

c) *Les hypothèses et orientations actuelles*

- La problématique en cause (communication, coordination, centralisation, gestion des données) pose un défi, tant dans l'hypothèse selon laquelle le marché de l'emploi régional continuerait à fournir, à moyen et long terme, des potentiels de main-d'œuvre, que dans celle où ce scénario ne se vérifierait plus à l'avenir. L'OCDE retenait cette dernière perspective dans son rapport national portant sur les politiques d'information, d'orientation et de conseil.
- L'OCDE préconisait une amélioration de la coordination entre systèmes d'orientation scolaire et professionnelle en créant un organe national, en développant une stratégie nationale de l'information et de l'orientation tout au long de la vie et en renforçant la formation et la qualification des acteurs de l'information et de l'orientation. Les autorités, quant à elles, plaident plutôt pour une meilleure coopération institutionnelle entre les acteurs concernés.

4.1.1.9.5 *La nouvelle Université du Luxembourg et ses fonctions*

Les études supérieures non universitaires sont dorénavant intégrées dans la nouvelle « Université Du Luxembourg ». Celle-ci existe officiellement depuis juillet 2003 et propose des cycles complets (premier, deuxième et troisième cycle) dans quelques années. La centralisation des institutions permettrait à l'Etat dès à présent d'avoir d'un outil plus réactif aux besoins du marché du travail. Toutefois, l'exemple du futur de l'Université du Luxembourg doit inciter les responsables politiques à réfléchir sur le rôle de l'enseignement universitaire mais plus largement de l'éducation dans la société luxembourgeoise. En caricaturant, s'agit-il de proposer un enseignement qui réponde

²⁰⁸ Par exemple, les Portugais ont moins de probabilité de participer à une formation parce que l'évolution des compétences dans le secteur du bâtiment est plus lente que dans d'autres secteurs. À l'inverse, les frontaliers employés dans le secteur des services (services financiers ou services aux entreprises) participent davantage que la moyenne à des activités de formation.

²⁰⁹ Malgré le fait qu'il existe une tripartite sur la formation professionnelle.

uniquement aux besoins du marché du travail dans une perspective positivement utilitariste, ou bien l'enseignement répond-il à des considérations de service ?

4.1.2 *Orientations, pistes, défis et recommandations*

4.1.2.1 Evaluation des besoins

La petite taille du pays et son insertion dans un marché de l'emploi régional rendent illusoire et inutile tout projet de constituer une liste nationale des qualifications les plus demandées, qui pourrait, dans de nombreux cas d'ailleurs, ne concerner que quelques unités par profession et qui devrait être actualisée rapidement. Il est par ailleurs tout à fait hasardeux de vouloir pronostiquer la demande de travail disponible à l'avenir. Enfin, le microcosme luxembourgeois fonctionne aussi de telle sorte qu'un besoin énoncé peut trouver plus vite une réponse que dans des pays de plus grande taille.

4.1.2.1.1 *Orientation générale et principaux axes de travail*

Cela étant, la seule voie pour diagnostiquer les besoins réside en fait dans l'amélioration des dispositifs existants et dans la réalisation d'études complémentaires. Deux axes devraient être mis en évidence à l'avenir :

- Perfectionner les outils permettant de diagnostiquer les besoins (non couverts) de main-d'œuvre et compléter ces dispositifs par des études sectorielles ou selon les professions.
- Renforcer les articulations entre système de détection des besoins et développement de réponses adéquates : formations qualifiantes, tentatives de placement.

4.1.2.1.2 *Mesures spécifiques préconisées*

En fonction de cette orientation et de ces deux axes, il conviendrait de :

1. *Continuer à améliorer l'image de marque de l'ADEM et de sa crédibilité auprès des entreprises...*

... pour qu'elle soit perçue comme un service public de qualité en mesure d'assigner des demandeurs d'emploi se rapprochant le plus que possible du profil des personnes recherchées par les employeurs

2. *Renforcer l'ADEM dans son rôle de détecteur des offres d'emploi en élargissant ses contacts avec les entreprises²¹⁰.*

Outre que ces contacts permettent à l'ADEM de présenter ses services aux différentes entreprises, ils permettent aussi de détecter des besoins des entreprises susceptibles de déboucher sur des déclarations de postes vacants²¹¹ et de faciliter la mise en relation entre les profils recherchés et les candidats inscrits à l'ADEM.

3. *Améliorer l'analyse des besoins ou offres d'emploi.*

Cela impliquerait, par exemple, de :

a) *Réfléchir à une présentation plus détaillée des offres et demandes d'emploi enregistrées à l'ADEM*

Les données publiées ne fournissent que des photographies momentanées sur les offres d'emploi déclarées à la fin de chaque mois. Afin de mieux cerner les besoins de main-d'œuvre, il serait indiqué de mieux suivre l'évolution des offres d'emploi dans la mesure où cette évolution pourrait fournir des renseignements utiles sur la durée d'inoccupation liée à ces offres d'emplois, les raisons à la base du retrait des offres d'emploi,...

b) *Vérifier (garantir un suivi) si certains besoins énoncés ont fait l'objet d'une occupation de poste*

c) *Continuer les bonnes pratiques que représentent les enquêtes d'entreprises en intégrant, le cas échéant, des indicateurs supplémentaires.*

²¹⁰ Cet objectif a été partagé par des administrations comme par des représentants du patronat.

²¹¹ Ainsi, dans le secteur du bâtiment en 2002, 229 offres d'emploi ont pu être détectées, voir : ADEM, *Rapport d'activité 2002*, p. 72.

- d) Evaluer les besoins détectés par des études complémentaires sur la durée d'inoccupation des postes, sur les conséquences de cette inoccupation pour le développement des entreprises, sur les réponses mises en œuvre pour mettre fin aux inoccupations.
- e) Effectuer des études sectorielles par rapport à des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre étrangère ou affichant souvent ou régulièrement un besoin de main-d'œuvre étrangère, en analysant les difficultés de recrutement, les raisons de ces besoins et des possibilités pour y répondre
- f) Charger une institution du suivi de l'évaluation et de l'évolution des besoins

Il convient de saluer à cet égard le projet de loi de décembre 2003 qui vise à instituer un comité permanent du travail et de l'emploi chargé d'examiner régulièrement la situation en matière d'emploi et de chômage, de conditions de travail et de sécurité et santé de travailleurs et de faire effectuer des études sur différents thèmes liés au marché d'emploi.²¹²

4.1.2.2 Politique linguistique

4.1.2.2.1 *Considérations :*

- La question de savoir si, sous quelles formes et dans quelles conditions, le *multilinguisme* est importante, à la fois d'un point de vue économique et sous l'angle de la cohésion sociale.
- La politique linguistique doit déterminer les places du *trilinguisme* et celles du *luxembourgeois* dans la société grand-ducale. Quel statut donner à la langue luxembourgeoise ? Vouloir l'asseoir comme langue d'intégration²¹³ suppose de la part des autorités de mobiliser des moyens suffisamment attractifs. Par ailleurs, le marché de l'emploi réclame de plus en plus le français et que le monde des entreprises conçoit plutôt la formation linguistique par rapport à l'emploi exercé. Quels moyens, le cas échéant, fournir aux frontaliers²¹⁴ pour apprendre cette langue ? Vers quelles populations cibler une offre ? Cette question est d'autant plus pertinente que le luxembourgeois est souhaité/exigé dans le profil de certaines fonctions ou métiers, par exemple pour les professions de santé.

4.1.2.2.2 *Propositions :*

En fonction des considérations qui précèdent, il est dès lors important de définir une **politique linguistique en relation avec le marché de l'emploi et la cohésion sociale du pays en différenciant selon les publics-cibles** (les migrants, les frontaliers) **et selon les secteurs de travail et le type de professions :**

1. Effectuer une étude sur les motivations de s'inscrire aux cours de langue.
2. Introduire un congé linguistique²¹⁵, par exemple dans le cadre de la future réglementation traitant de l'accès individuel à la formation continue.
3. Trouver des incitants suffisamment attrayants pour apprendre la langue luxembourgeoise suivant des méthodes adaptées.
4. Investir dans des moyens supplémentaires pour apprendre d'autres langues utiles sur le marché de l'emploi.
5. Sensibiliser à et appuyer l'offre de cours de luxembourgeois dans des secteurs où la communication en langue luxembourgeoise joue un rôle clé.
6. Suivre les recommandations émises à ce sujet lors du débat parlementaire sur la politique de l'immigration et notamment d'examiner la possibilité d'obliger les immigrants de suivre un cours

²¹² *Projet de loi N° 5242..*

²¹³ Le Premier ministre est revenu sur la langue luxembourgeoise en proposant d'améliorer l'intégration des travailleurs au Luxembourg et de promouvoir l'apprentissage de la langue luxembourgeoise, voir : *Déclaration de Jean-Claude Juncker sur la situation économique*, en date du 7 mai 2002, <http://www.lesfrontaliers.lu>.

²¹⁴ 511 sont actuellement inscrits dans des cours de langue dispensés en Lorraine, Sarre, Rhénanie-Palatinat en collaboration avec le Service de la Formation des Adultes, 8 administrations communales lorraines et 7 « Volkshochschulen » allemandes.

²¹⁵ Proposition émise lors du débat de la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise et lors du débat d'orientation sur la politique d'immigration.

de langue luxembourgeoise avant de commencer leur emploi, afin qu'ils acquièrent les notions qui leur faciliteront l'intégration sur le marché du travail et dans la société.

7. Etablir un inventaire des cours de langue proposés par les entreprises et un guide de bonnes pratiques concernant l'apprentissage du luxembourgeois.

4.1.2.3 Le rôle et les fonctions de l'école dans le contexte d'un marché de l'emploi régional

4.1.2.3.1 *Orientations générales et défis*

- Si l'école est appelée à être un lieu d'apprentissage des valeurs éthiques et d'une citoyenneté responsable, elle ne peut négliger une autre fonction essentielle : celle de préparer les jeunes à des qualifications monnayables à l'avenir tout en leur donnant, dans toute la mesure du possible, le goût de l'apprentissage tout au long de la vie. Par ailleurs, si l'école doit lutter contre l'échec scolaire et préparer les élèves en vue du marché de l'emploi en évolution permanente, elle est aussi appelée à fonctionner comme lieu d'intégration, susceptible de favoriser la cohésion sociale entre élèves de différentes origines et cultures.
- Dans une perspective de cohésion sociale, l'école a un rôle important à jouer en amont, à l'encontre d'une segmentation du marché de l'emploi qui s'organise selon la nationalité et la résidence des salariés. Ce défi est d'autant plus important que le marché de l'emploi du Luxembourg est régional, que la langue prédominante du marché de l'emploi est le français et que des diplômés monolingues ou bilingues décrochent leurs diplômes dans leur pays de résidence pour ensuite s'insérer sur le marché de l'emploi au Grand-Duché. D'où le risque pour l'école de fonctionner, d'une part, comme lieu de formation d'une main-d'œuvre complémentaire et, d'autre part, comme lieu de formation d'une main-d'œuvre concurrentielle.
- Une diversification économique vers plus d'industries à haute valeur technologique nécessite une infrastructure éducative adaptée. En d'autres termes, il ne suffit pas d'attirer des entreprises technologiques sur le territoire avec des compétences frontalières, il faut également s'assurer de la mise à jour des compétences de ses propres salariés nationaux (autochtones et immigrés) grâce à une politique éducative ambitieuse (enseignement secondaire et supérieur et formation professionnelle continue).

Deux axes de réflexion peuvent être dégagés, avec diverses pistes correspondantes : l'axe des qualifications monnayables et l'axe de la lutte contre la dévalorisation de certains métiers

4.1.2.3.2 *Axe des qualifications monnayables*

a) *Mieux connaître les facteurs de l'échec scolaire et l'impact de mesures d'intégration scolaire des enfants de couches défavorisées*

1. Initier des analyses longitudinales qui pourraient renseigner sur la carrière scolaire et professionnelle des jeunes
2. Effectuer une étude sur l'impact dans l'échec scolaire des choix des filières des élèves (et de leurs parents) en sachant ce qu'ils peuvent espérer atteindre en termes de promotion sociale.

b) *Veiller au décalage qui peut se creuser entre, d'un côté, les exigences plus importantes du patronat qui demande des qualifications de niveau CATP et le déplacement vers des qualifications inférieures, de niveau CCM et CITP ;*

c) *Renforcer dans le cursus scolaire à vocation technique et professionnelle les compétences transversales, telles que la communication, le travail en équipe, la prise d'initiative...*

d) *L'école placée devant le défi des exigences linguistiques*

L'école est appelée à répondre au défi de qualification (et donc d'intégration ultérieure) des résidents dans les pays où les langues interviennent souvent comme facteurs de sélection. Deux paramètres, qui peuvent être conflictuels au niveau des objectifs, sont à prendre en considération : (a) la langue luxembourgeoise et le trilinguisme officiel comme facteur d'intégration et (b) les langues comme élément de qualification. En dépit des efforts entrepris, il faudrait voir si on ne peut pas aller plus loin dans la pondération des langues et la simplification de leur enseignement de manière à faciliter l'acquisition des compétences de base. Dans ce contexte, il conviendrait de :

3. Se donner des moyens pour favoriser l'apprentissage systématique du luxembourgeois au préscolaire et primaire et pour évaluer l'impact de l'apprentissage structuré de l'allemand dans le primaire
4. D'introduire, puis d'élargir, au niveau des lycées classiques, un cours avec un apprentissage intensif de l'allemand pour étrangers.
5. Vérifier les exigences linguistiques dans le système scolaire par rapport aux divers métiers ; accorder à cet égard, une importance particulière aux professions de plus en plus occupées par des francophones en examinant à ce propos la fonction jouée par les exigences linguistiques : atout ou frein. Une étude auprès de divers corps de métiers sur les profils linguistiques permettrait de déceler si un profil francophone constitue un obstacle au placement en apprentissage.
6. Veiller encore davantage, notamment pour des formations dont la finalité est surtout professionnelle, à ce que la langue soit un atout, et non un obstacle, à la qualification.
7. Envisager les possibilités d'élargir le système de pondération entre "1^e et 2^e langue".
8. Veiller à l'élargissement de l'offre de classes francophones et donc de manuels scolaires permettant un apprentissage en français.
9. Plus particulièrement, il conviendrait de se donner des moyens pour évaluer régulièrement l'impact des mesures introduites.

4.1.2.3.3 Pouvoir réagir aux pénuries et lutter contre la dévalorisation de certains métiers

Les deux questions de départ, liées entre elles, pourraient être formulées comme suit : comment mieux valoriser quels métiers pour mieux répondre à certaines pénuries ?

a) Réagir aux pénuries

L'observation du marché de l'emploi exige non seulement une analyse prospective fine et rigoureuse des offres et demandes, mais également de la coordination entre acteurs de manière à pouvoir répondre efficacement et rapidement à toute situation de pénurie éventuelle, dans le contexte d'un marché de l'emploi régional. L'optique consiste à orienter les jeunes vers des métiers et professions où il y a des difficultés de recrutement. Par ailleurs, il conviendrait d'étudier l'orientation des jeunes vers des professions, notamment manuelles, même au risque d'entrer dans certaines concurrences au niveau de la Grande région. D'un point de vue structurel, il conviendrait :

10. D'améliorer la coordination de l'orientation scolaire et professionnelle dans le contexte d'un marché d'emploi transfrontalier à travers une meilleure coopération institutionnelle entre les acteurs concernés. Pour ce faire, on pourrait centraliser sous la tutelle du Ministère du Travail et de l'Emploi, l'orientation scolaire et professionnelle ainsi que la formation professionnelle continue.
11. D'élargir le Comité consultatif à la formation professionnelle à caractère tripartite aux parents et aux enseignants.
12. De créer un comité de coordination chargé de la mise en œuvre des directives fixées par le Comité consultatif à la formation professionnelle à caractère tripartite ; ce comité devrait comprendre notamment les représentants du CPOS et du service d'orientation professionnelle.
13. De proposer au CPOS d'intégrer dans sa démarche d'orientation d'autres dimensions que celles relevant de l'accompagnement psychologique, par exemple fournir, en collaboration avec le SPOS, des informations et des conseils sur les métiers et leur évolution dans un monde économique en mutation rapide.

b) Améliorer les informations sur les métiers, notamment les métiers dévalorisés

14. Veiller à une meilleure information sur toute une panoplie de métiers « inconnus » ou méconnus, qui auraient de l'avenir, par exemple en élargissant le projet *Avanti* (visant à faire connaître aux jeunes jusqu'à 80 professions en 9^{ème}).
15. Organiser régulièrement des campagnes de valorisation de certaines professions auprès des jeunes (infirmier, professions manuelles,...)
16. Étudier la revalorisation des métiers de l'artisanat par l'amélioration des conditions d'apprentissage, comme le propose la Chambre des Métiers.

4.2 Les permis de travail, un outil de « gestion » de la main d'œuvre extracommunautaire

4.2.1 Problématique

L'accès au marché de l'emploi de ressortissants de pays tiers (hors Espace Economique européen) est conditionné par l'obligation de permis de travail. Le permis de travail n'est accordé en principe qu'après avoir analysé la situation du marché de l'emploi et vérifié qu'il n'y a pas de main-d'œuvre communautaire disponible sur place susceptible d'occuper le poste vacant. Il s'agit d'appliquer le principe de la « priorité d'embauche communautaire ».

Dans ce cadre, le système des permis de travail fonctionne comme instrument de régulation du marché de l'emploi : il permet, en cas de besoins économiques, d'attribuer un permis d'une durée limitée, par patron ou profession, et, en cas de perte du travail, de circonscrire le sous-emploi et de cesser le paiement des allocations de chômage si et lorsque le permis de travail expire.

Avec cette fonction des permis de travail, nous nous situons donc bien dans le cadre plus global des besoins et des demandes de l'économie et dans la problématique d'un mode de réponse possible à ces besoins.

Or, le système des permis pose toute une série de questions :

- Le système tel qu'il existe actuellement garde-il sa pertinence économique ?
- N'y a-t-il pas des alternatives, pour conclure à un besoin de main-d'œuvre de pays tiers, au fait de passer par un examen, au cas par cas, de la situation du marché de l'emploi ?
- La poursuite d'une logique purement économique ne risque-t-elle pas d'entrer en conflit, à certains moments et sous certaines conditions, avec une logique sociale : jusqu'à quel point est-il défendable éthiquement de « fixer » des travailleurs pendant un certain temps à un poste ou dans un secteur de travail déterminé, et donc d'entraver leur mobilité socioprofessionnelle ?
- Le système et la procédure actuels ne sont-ils pas trop lourds d'un point de vue économique, administratif et social ? Dans quels cas le système devrait-il, le cas échéant, être allégé ?

4.2.2 Conclusions et défis

4.2.2.1 Le système des permis garde une certaine utilité, à certaines conditions

Le système des permis de travail garde son utilité au Luxembourg, en termes de régulation du marché de l'emploi alors même que le pays, contrairement aux autres Etats membres de l'Union européenne, occupe en grande partie une main-d'œuvre étrangère originaire des Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen, donc une main d'œuvre dispensée de la demande de permis²¹⁶.

4.2.2.1.1 Conditions du point de vue économique :

- Le système des permis doit toutefois et de plus en plus être confronté à la réalité de la concurrence internationale qui ne cesse de se renforcer en ce qui concerne le recrutement de personnes hautement qualifiées ou de chercheurs ; ce type de besoins a d'ores et déjà amené les pays voisins à simplifier leur système de permis.
- Tous les Etats membres de l'Union européenne ont également prévu, pour des raisons économiques, des accès plus faciles de certaines catégories de personnes sur le marché de l'emploi. Ils se sont dotés d'instruments leur permettant de réagir de manière souple aux besoins actuels et à court terme sur leur marché de l'emploi. Au Luxembourg, on peut citer certaines dispositions spéciales concernant les travailleurs saisonniers polonais pour les vendanges.

²¹⁶ Au 31 mars 2003, il y avait 9.345 salariés ressortissants d'un pays hors Espace Economique Européen, donc soumis à l'obligation du permis de travail. Source : IGSS.

- Le système des permis de travail est à situer davantage dans le contexte d'une politique de diversification économique et de l'internationalisation croissante de l'économie luxembourgeoise qui se traduisent nécessairement, par exemple et entre autres, par des échanges de personnel au sein d'entreprises « internationales ».

4.2.2.1.2 *Conditions d'un point de vue social*

- Le système des permis de travail est à mettre en relation avec les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour et/ou qui ont une perspective d'intégration dans la société d'accueil ainsi qu'avec leurs légitimes aspirations à la mobilité socioprofessionnelle.
- Les dernières années, les autorités ont procédé à une meilleure coordination entre permis de travail et de séjour. L'octroi d'une autorisation de séjour entraîne, en principe, un permis de travail, sans examen de l'opposabilité de la situation de l'emploi.
- Le milieu associatif et le milieu syndical n'ont pas manqué d'attirer l'attention sur le fait que les permis de travail rendent les ressortissants de pays tiers trop dépendants de patrons ou les cloisonneraient trop longtemps au sein d'un secteur déterminé ; ils attirent aussi l'attention sur certains problèmes humains, comme la précarité des personnes qui tombent au chômage alors que leur permis de travail expire.

4.2.2.1.3 *D'un point de vue économique et social : les délais de traitement des dossiers*

Il est important que les dossiers puissent être traités dans un délai raisonnable. Des efforts ont été faits et la durée de traitement a pu être considérablement réduite ; elle se situerait actuellement autour de 6 semaines. On sait, toutefois et par ailleurs, que des difficultés peuvent apparaître lorsqu'on apprécie les qualifications (des diplômes, du contenu des programmes de formation) et lorsqu'on vérifie la correspondance entre le profil du postulant et le profil du poste (décalage entre le profil demandé et la rémunération proposée).

4.2.2.2 Limites et intérêt des statistiques sur les permis et les refus de permis

4.2.2.2.1 *Refus et raisons de refus*

- D'après les milieux économiques, il y aurait (eu) des refus injustifiés de permis de travail pour lesquels la main-d'œuvre n'était pas disponible in concreto sur le marché de l'emploi luxembourgeois²¹⁷ ou des procédures trop lourdes (durée de traitement,...) auraient conduit au non-engagement des personnes souhaitées. S'il en est bien ainsi parfois, il n'est cependant pas possible à l'heure actuelle de vérifier l'ampleur de cette réalité.
- Il est en réalité difficile de se faire une idée exacte des refus de permis de travail et des motifs à la base de ces refus. En effet, des motifs nombreux et variés peuvent être à la base de refus de permis de travail ; souvent, le permis est refusé pour non-respect des procédures, par exemple au motif de non déclaration du poste vacant avant qu'il y ait examen de la disponibilité sur place de l'emploi qualifié. Ce dont témoigne d'ailleurs la jurisprudence luxembourgeoise en la matière.

4.2.2.2.2 *Intérêt et utilité de données sur les permis et les refus de permis*

- Les données sur les permis de travail pourraient fournir des indications sur les besoins réels de main-d'œuvre de pays tiers qui ne pourraient être rencontrés par la main-d'œuvre sur place. Cela présuppose toutefois une analyse différenciée des octrois de permis selon divers critères : octroi sur base de l'examen au cas par cas de la situation du marché de l'emploi, octroi de permis sans opposabilité du marché de l'emploi, octroi sur base d'autres critères, comme le critère du niveau de rémunération (voir ci-après), octroi de permis par type de professions et par secteur.

²¹⁷ Lors de l'audition du 7 mars 2003, les représentants du patronat ont plaidé en faveur d'une réforme du système de permis de travail : « La loi de 1972 protège le marché de travail luxembourgeois, esprit qui prévaut encore auprès de certaines personnes qui travaillent sur ces dossiers, sous l'illusion que les qualifications requises seraient disponibles parmi les résidents. Or, ne pas permettre aux entreprises de recruter ces spécialistes fait que l'expansion de l'économie n'est pas telle que souhaitée voire nécessaire pour maîtriser le chômage. Il serait préférable d'élaborer une nouvelle loi, mieux adaptée aux nouvelles exigences. Il faudrait en outre mettre en place un cadre approprié pour garder les spécialistes sur place ».

- Il convient d'apprécier avec prudence les statistiques officielles d'octroi et de refus de permis de travail dans la mesure où elle ne font pas la distinction entre les premières demandes de permis des nouveaux entrants et les demandes de permis des personnes déjà établies au Luxembourg.
- Des chiffres ne sont actuellement pas disponibles sur les cessations de paiement des allocations de chômage suite à l'expiration du permis de travail. De même, on manque de données objectives sur le profil des personnes vivant depuis plusieurs années dans le pays, mais travaillant toujours sous couvert d'un permis A ou ayant fait l'objet d'une mesure de reclassement d'un permis B en permis A.

4.2.2.3 Des critères pour conclure au besoin de main-d'œuvre non-communautaire

Aux yeux de la plupart des interlocuteurs rencontrés, l'analyse détaillée au cas par cas de la situation du marché de l'emploi pour vérifier l'applicabilité du principe de la priorité d'embauche communautaire ne doit pas être le seul critère pour conclure au besoin effectif de main-d'œuvre. Outre la lourdeur du travail pour l'administration, outre les critiques qu'elle provoque de la part des milieux économiques, elle souffre aussi du fait que les offres d'emploi risquent d'être présentées sur mesure par rapport au migrant souhaité. Toutefois, les 4 critères²¹⁸ avancés dans la proposition de directive du Conseil européen relative à l'admission aux fins d'emploi pour conclure au besoin effectif de main-d'œuvre ne rencontrent pas l'assentiment des acteurs économiques et politiques et posent diverses questions politiques, économiques, sociales, éthiques, administratives.

Le critère du niveau de rémunération, d'ores et déjà appliqué au Luxembourg, semble rencontrer un accord de principe des acteurs du monde économique à condition qu'il soit appliqué de manière suffisamment souple et qu'il tienne compte des spécificités sectorielles et d'entreprises.

L'utilisation de critères sans passer par une confrontation préalable au marché de l'emploi peut avoir pour effet de désengorger les services administratifs et de régler plus rapidement les dossiers, ce qui constitue un progrès non négligeable.

4.2.2.4 Allègement du système des permis de travail

Quoi qu'il en soit, selon les acteurs du monde économique et social, le principe de l'opposabilité de la situation de l'emploi ne devrait pas être appliqué dans tous les cas, ou, du moins, le permis de travail devrait être accordé sur base d'une procédure d'examen allégée.

Concrètement, plusieurs pistes pourraient être envisagées dans cette direction:

- la dispense de permis de travail ;
- l'octroi d'un permis de travail sans recourir à l'analyse de la situation du marché de l'emploi, mais avec obligation de déclarer un poste vacant à l'ADEM ;
- des solutions intermédiaires visant à simplifier la procédure d'octroi pour certains cas de figure (par exemple ne pas passer devant la commission d'avis spécifique).

4.2.2.5 La pertinence socio-économique du système des trois permis

Faut-il maintenir plus que deux types de permis de travail²¹⁹ : (a) le permis délivré pour une durée maximale à définir, et limité à l'exercice d'activités professionnelles spécifiques ou à des domaines d'activités déterminés, renouvelable et (b) un permis à durée illimitée.

²¹⁸ Ces quatre critères sont :

1. Aucune candidature en réponse à la publication de l'offre d'emploi pendant 4 semaines, par exemple via le système européen Eures, et aucune offre d'emploi de ressortissants de pays candidats n'a été reçue.
2. Le revenu annuel offert au ressortissant d'un pays tiers dépasse un seuil donné.
3. Un montant défini a été versé par le futur employeur aux autorités compétentes (l'argent reçu de l'employeur peut être consacré à des mesures visant à encourager l'intégration des ressortissants de pays tiers ou la formation professionnelle).
4. Il y a pénurie de main-d'œuvre dans un secteur déterminé (il convient d'établir l'existence d'une pénurie quantifiable de main-d'œuvre) (+ obligation de motiver la demande sur base de critères objectifs et vérifiables), ce qui devrait permettre la mise en place de programmes « cartes vertes » pour le recrutement de certains spécialistes. Voir : *Proposition de directive du Conseil européen relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, Bruxelles, le 11.7.2001 COM (2001) 386 final.

²¹⁹ *Proposition de directive du Conseil européen relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*, Bruxelles, le 11.7.2001 COM (2001) 386 final.

- **Économiquement**, un permis de travail sectoriel ou limité à une profession à durée limitée s'avère utile. Par exemple, sur base des renseignements recueillis (voir chapitre 3), dans le secteur bâtiment, on trouve peu de mobilité de la part des travailleurs portugais vers un autre secteur de travail, et que souvent, dans ce secteur, on retrouve encore des Portugais de la première génération. Il y aurait donc peu de « fuites » ou d'abandons de ce secteur. Par contre, le secteur agricole, lui, serait caractérisé par une mobilité nettement plus grande, donc par de plus nombreux abandons et, par conséquent, par des postes vides à remplacer.
- **Socialement, un permis de travail patronal est susceptible de créer une trop grande dépendance du patron.** Aussi, les divers représentants du monde socio-économique considèrent-ils plutôt dépassé un système selon lequel le permis de travail A lie le salarié à un seul patron, qui garde par ailleurs la maîtrise pour demander le renouvellement du permis.
- **Socialement encore**, le fait que le permis de travail perd automatiquement sa validité en cas d'expiration conduit à conclure à sa non-disponibilité de fait sur le marché de l'emploi, donc au **non-paiement des allocations de chômage**. Cette problématique mériterait d'être analysée de plus près parce que deux points de vue peuvent s'opposer :
 - *D'un point de vue éthique et social*, la position qui consiste à refuser le paiement des allocations de chômage lors de l'expiration d'un permis (ou lors de la perte de validité) est difficilement défendable si, par ailleurs, le travailleur remplit toutes les autres conditions ouvrant le droit aux allocations de chômage, et s'il a travaillé et séjourné régulièrement dans le pays d'accueil.
 - *D'un point de vue économique*, le fait d'arrêter le paiement des allocations de chômage quand le permis de travail perd sa validité (par exemple en cas de cessation de la relation de travail) ou en cas de son expiration, permet de faire des économies²²⁰.

4.2.3 Orientations et recommandations

1. Vers une réforme du système de permis de travail

- Une réforme du système de permis de travail et des autorisations d'occupation semble indispensable pour pouvoir être en phase avec les mutations du monde du travail — dont un environnement hautement compétitif, et avec les aspirations des personnes à trouver des conditions de séjour et de travail dignes d'un pays hautement développé. L'actualisation du système devrait tenir compte des cas de figure dans l'accès au marché de l'emploi qui ne sont actuellement pas prévus dans la législation.
- Une telle réforme devrait aboutir à un juste équilibre :
 - entre trois finalités ou logiques qui sont en étroite interrelation : une logique économique, une logique sociale et une logique d'efficacité (voir ci-avant)
 - entre le formel et l'informel.
- Si, dans un cadre législatif assez général, une large part de la gestion du système de permis se réalise de manière informelle et permet de gérer de façon souple les différents cas de figure, ce système peut néanmoins montrer ses limites dans un environnement hautement compétitif où les règles du jeu devraient être claires et transparentes. Il peut favoriser l'insécurité juridique et justifier les critiques, fondées ou non, de manque de transparence. Afin de ménager la souplesse du système, on pourrait s'imaginer de fixer des critères non exhaustifs, tout en laissant, à l'intérieur de ces critères, assez de marge de manœuvre pour décider de l'octroi ou du refus du permis.

²²⁰ À ce sujet, il convient de rendre attentif au fait que, selon la proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour aux fins d'un emploi salarié, un permis de séjour-travail professionnel ou sectoriel peut être à durée limitée et reste valable tant qu'il n'expire pas et qu'il est lié à la profession.

2. Veiller à une meilleure lisibilité du système et à un allègement administratif

Ces derniers temps, avec l'introduction successive des autorisations d'occupation temporaire (qui représentent un autre régime que les permis de travail), du permis de travail pour chauffeur routier, le système des permis de travail et l'accès au travail des non-communautaires est devenu encore plus complexe. L'accès futur au marché de l'emploi d'autres catégories de personnes comme les étudiants et les demandeurs d'asile exigera des efforts supplémentaires pour rendre lisible le système d'accès au travail, tant du côté des personnes concernées que du côté du patronat. S'ajoutent à ce qui précède les pratiques administratives qui réglementent l'accès des membres de la famille au marché de l'emploi.

Il convient de penser à une procédure unique de demande aboutissant à un titre de séjour - permis de travail combiné²²¹. Sur le titre de séjour pourrait être affichée la mention indiquant le type d'accès au marché de l'emploi. On pourrait d'ailleurs proposer que, en règle générale, chaque titre de séjour précise le type d'accès au marché de l'emploi. En tout état de cause, les salariés et les employeurs seraient à informer régulièrement des nouvelles dispositions en vigueur.

3. Élargir la liste des personnes dispensées de permis de travail

3.1. À l'instar des pays voisins, on pourrait s'imaginer que le Luxembourg **exempte certaines catégories de personnes de la demande de permis de travail**, en fonction de l'une au moins des trois finalités énoncées ci-dessus. Plusieurs cas de figure seraient à étudier dans ce sens :

- Les personnes durablement installées, détenant la carte d'identité d'étranger et résidents de longue durée, pourraient avoir accès de plein droit au marché de l'emploi et être exemptées de l'obligation de permis de travail. Un tel assouplissement allègerait les formalités des personnes, celles des administrations et celles des patrons. Une idée analogue est reprise dans la proposition de directive portant sur le statut de résidents de longue durée (voir chapitre 2.6).
- Les conjoints des personnes non soumises à l'obligation de permis de travail pourraient être dispensés de permis pour favoriser leur employabilité et l'intégration familiale, et éviter d'établir des discriminations entre situations dans lesquelles existe la libre circulation, et d'autres dans lesquelles cette dernière n'existe pas.
- Les réfugiés reconnus selon la Convention de Genève et les apatrides devraient également être dispensés de la formalité du permis de travail.
- Il faudrait par ailleurs se poser la question du régime applicable à la catégorie des chercheurs et des enseignants-chercheurs. Ne devraient-ils pas bénéficier, au nom de la mobilité internationale, d'une exemption, ou, du moins, d'un accès facilité au marché de l'emploi ?

3.2. **Des accès plus faciles** au marché de l'emploi pourraient également être envisagés pour un ensemble de personnes. L'accès pourrait être rendu plus facile en ne recourant pas à l'analyse de la situation du marché de l'emploi ou en simplifiant la procédure. Plusieurs cas de figure seraient à étudier:

- Les conjoints non-communautaires de résidents non-communautaires légalement établis au Luxembourg pourraient bénéficier de l'octroi du permis de travail sans analyse de la priorité d'embauchage communautaire. En cas d'octroi de la carte d'identité d'étranger et/ou d'une durée de résidence à définir, ils devraient être dispensés de l'obligation du permis de travail (voir ci-avant).
- Comme le Luxembourg se situe dans un domaine hautement concurrentiel lorsqu'il s'agit d'attirer vers le pays des personnes hautement qualifiées, les perspectives de séjour et de travail pour ces personnes représentent un élément parmi d'autres de l'attrait du Luxembourg. Le raisonnement à la base de cette proposition est l'idée que ces personnes peuvent représenter un potentiel de création de richesses et favoriser l'emploi. D'ores et déjà pour l'embauche d'une personne spécialiste, le ministère du Travail et de l'Emploi n'applique pas dans tous les cas la procédure d'analyse du marché de l'emploi et utilise le critère du salaire minimal multiplié par 4. Ce critère est certainement à moduler en introduisant la souplesse nécessaire en fonction des

²²¹ La version actuelle de la proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour aux fins d'un emploi prévoit une procédure débouchant sur la délivrance d'un titre unique qui serve à la fois de titre de séjour et de titre de travail.

spécificités sectorielles (avantages en nature,...), mais aussi en vue d'éviter les abus susceptibles de conduire au dumping social.

- La coordination ne devait-elle pas être renforcée entre les services du ministère de l'Economie et du Ministère du Travail lorsqu'il s'agit d'attirer les entreprises étrangères au Luxembourg ; un accès plus facile au marché de l'emploi devrait prévaloir lors de « *l'importation justifiée* » de personnel présentant notamment les connaissances linguistiques requises pour traiter avec une clientèle internationale.
- Parmi les options alternatives à la dispense de l'analyse de la situation de l'emploi, on peut penser à l'allègement de la procédure, par exemple en évitant de passer pas devant la Commission d'avis. À titre subsidiaire, un représentant du Ministère de l'Economie devrait pouvoir défendre son point de vue dans cette Commission.
- En cas de pénurie de main-d'œuvre dûment constatée, des secteurs pourraient être autorisés de recruter dans les futurs Etats membres de l'Union européenne ou dans des pays avec lesquels existent des liens historiques en matière d'immigration. À ce titre, des « *accords préventifs* » pourraient être élaborés avec ces pays.

4. Ne distinguer plus qu'entre deux types de permis de séjour-travail

Il conviendrait d'étudier, d'un point de vue socio-économique, la possibilité que le droit commun ne distingue plus qu'entre deux grands types de permis travail-séjour : un permis de travail-séjour sectoriel ou professionnel limité dans le temps et un permis de travail-séjour non sectoriel.

5. Lien entre permis de travail et allocations de chômage

- Il s'agit d'éviter la relation mécanique entre l'expiration du permis de travail et le fait, pour une personne étrangère, d'être considérée comme non disponible sur le marché de l'emploi, donc susceptible, pour cette raison, de se voir couper ses allocations de chômage.
- Par ailleurs, durant le droit de séjour, qui est généralement lié à la durée de validité du permis, le travailleur devrait disposer de la possibilité de vérifier sa disponibilité effective sur le marché de l'emploi et qu'il ne soit pas fermé à son égard.
- Une attention particulière devrait être accordée aux personnes totalisant une certaine période de travail durant leur séjour au Luxembourg, même si leur activité professionnelle a subi une ou plusieurs interruptions. Ne conviendrait-il pas d'octroyer un permis de travail B à celles qui peuvent justifier une certaine période d'occupation professionnelle ?
- Une analyse portant sur le profil des personnes détentrices d'un permis A depuis plusieurs années pourrait fournir des renseignements utiles à ces égards.

6. Favoriser l'employabilité de différentes catégories de personnes ne venant pas au Luxembourg pour des fins professionnelles

- Le point commun de ces personnes réside dans le fait que l'autorisation de séjour ou le droit de séjour précède le droit au travail.
- La logique sociale devrait permettre une meilleure employabilité de différentes catégories de personnes qui ne viennent pas ou ne sont pas venues au Luxembourg à des fins d'emploi. L'objectif recherché devrait être ici, non pas d'abord de répondre à des besoins de main-d'œuvre, mais de permettre à des catégories de personnes en séjour précaire à subvenir à leurs besoins au Luxembourg. Comme par le passé, il convient de veiller à ce que ces personnes ne soient pas cantonnées auprès d'un même employeur ou dans un même secteur. On peut penser aux occupations et à l'employabilité des étudiants et des demandeurs d'asile. À l'instar de la Belgique, il conviendrait d'installer comme principe le libre choix de l'employeur et la possibilité de changer d'emploi en cours d'année sans devoir demander un nouveau permis.

7. Favoriser le recrutement sur place des demandeurs d'emploi

- Pour éviter qu'une bonne partie des recrutements ne se réalise en dehors de l'ADEM qui dispose pourtant du monopole du recrutement, il convient :
 - d'étudier l'ampleur du recrutement qui se réalise à l'étranger sans passer par les services de l'ADEM

- de renforcer la sensibilisation des entreprises sur l'obligation de déclarer les postes vacants
 - d'optimiser les services de l'ADEM pour assigner une clientèle qui correspond au profil recherché
- On pourra aussi insister sur le renforcement de la coordination entre la politique de diversification économique et la politique de l'emploi.