

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

1. Contexte de l'étude

Suite à la déclaration de Monsieur le Premier Ministre Jean-Claude Juncker sur l'état de la Nation, 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 aboutir à un rapport « d'orientation politique », élaboré en toute indépendance, « neutre », basé sur une analyse approfondie et fondée sur des éléments objectifs (statistiques,.....). Elle devrait permettre de baliser les bonnes questions.

Monsieur Glesener a demandé au Sesopi-Centre Intercommunautaire de l'assister, au plan scientifique, dans la préparation de ce rapport.

2. Objet et fil conducteur

L'objet du rapport a été de mieux cerner, à moyen et long terme, d'un côté les besoins de l'économie et, d'un autre côté, les potentialités et les offres, en s'interrogeant entre autres sur le type de politique à mettre en œuvre (démarche politique spécifique ou politique du laisser-faire) et sur les implications de tel ou tel choix politiques.

L'étude est divisée en trois grandes parties :

- **Les offres actuelles, les potentialités et les réserves mobilisables.** Globalement, 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 à prendre en compte en vue de mobiliser ces réservoirs, et d'évaluer les impacts sociaux, économiques, éthiques et « politiques » de telles mobilisations.
- **Les besoins et les demandes actuels et probables de main d'œuvre.** On s'interroge plus particulièrement sur les lieux d'identification et sur les 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'intéressera 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 complète 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.
- Une problématique qui relève des deux pôles précédents et les relie l'une à l'autre : **la mobilité et les structures d'emploi** : 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 s'arrête 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.

3. Méthodologie, utilité et limites de l'étude

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

Une approche statistique à travers le recours direct aux statistiques fournies par différentes institutions et en effectuant dans certains cas des traitements statistiques.

Une recherche documentaire sur de nombreuses études concernant la population, le marché du travail et l'immigration au Luxembourg, dans la Grande Région et en Europe.

L'entretien approfondi d'interlocuteurs privilégiés du monde économique, social et politique, sur base de grilles détaillées et précises.

L'étude est **complémentaire par rapport à d'autres déjà réalisées par divers acteurs économiques et politiques**, entre autres le rapport de la Commission parlementaire sur la politique d'immigration. Elle cherche à 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. Grâce à cette approche articulée, elle permet 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. L'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.

Le fait de devoir produire en quelques mois une vue d'ensemble et articulée sur une question assez vaste ne laisse ni le temps ni les moyens d'aller en profondeur et en détail dans tous les domaines concernés. 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.

4. Conclusions et recommandations

1. La **situation démographique** favorable du Luxembourg, essentiellement due aux mouvements migratoires, n'empêchera pas l'augmentation progressive du ratio de dépendance. Les mouvements migratoires, qu'il s'agisse des étrangers en général ou des frontaliers, sont en corrélation étroite avec l'évolution de la croissance économique. Toutefois, un taux de croissance même élevé ne génère pas nécessairement des besoins en main-d'œuvre de même niveau que celui qu'on a connu dans les années 90. 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.
2. Les **demandeurs d'emploi** constituent un groupe prioritaire de toute politique concernant le marché de l'emploi et visant l'activation de ses réserves internes. Cependant, il est difficile de prédire, à l'avenir, l'évolution du taux de chômage, du type de chômage (conjoncturel, structurel) et du nombre de bénéficiaires des mesures d'encadrement. Par ailleurs, une politique économique à la recherche de croissance économique doit être davantage conjuguée à une politique de création d'emplois, soit directement, soit par effet d'entraînement.
3. Les taux d'activité au Luxembourg sont largement en dessous de la moyenne européenne pour les femmes et les personnes âgées. **Le groupe des femmes et celui des personnes âgées de 50 à 64 ans représentent donc un potentiel mobilisable important.** Un relèvement important des taux d'activité interne (féminins ou de personnes âgées) ne suffirait cependant pas à éponger les besoins quantitatifs de migration pour satisfaire une demande de travail relativement importante et trouver une réponse satisfaisante aux qualifications exigées. Il pourrait seulement compenser partiellement le recours à l'immigration, assurer un partage plus équitable du marché de l'emploi entre les divers types de populations et créer une moins grande dépendance à l'égard des ressources humaines en provenance de l'étranger. Par ailleurs, une progression importante des taux d'emplois de ces deux catégories de personnes risque de se heurter à de sérieux obstacles. Enfin, face à l'augmentation du chômage et au fléchissement des offres d'emplois, la question de la mobilisation des ressources des travailleurs âgés est à articuler avec la politique de lutte contre le chômage.
4. On peut émettre valablement l'hypothèse que le **potentiel de main-d'oeuvre de la Grande Région** (qui ne se limite plus aux régions de proximité) restera suffisant à long terme, en tout cas aussi longtemps que le différentiel de rémunération entre le Luxembourg et les régions voisines restera lui-même appréciable. Afin de renforcer le potentiel d'attrait du Luxembourg et de permettre au frontalier de n'être pas seulement un facteur d'équilibre entre l'offre et la demande, il conviendrait : d'investir dans la qualité de l'infrastructure de transport, de renforcer l'équité sociale et fiscale, d'être attentif aux conditions de travail et aux aspects qualitatifs de la vie de travail des frontaliers, de mieux prendre en compte les intérêts et les besoins des travailleurs frontaliers, via leur participation sociale aux organes de participation et de consultation.
5.
 - a. 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 les indicateurs d'une disponibilité à émigrer tout comme l'espoir pour les migrants portugais d'accéder à des revenus salariaux dégageant une épargne. La présence d'une communauté portugaise nombreuse et durablement installée semble fonctionner elle aussi au Luxembourg et à l'étranger comme un facteur important d'attraction.
 - b. Globalement, l'immigration portugaise, continue de présenter majoritairement un profil de travailleurs manuels et peu qualifiés. C'est la figure de l'émigrant temporaire qui a de plus en plus supplanté celui de l'émigrant permanent. En fait, les mouvements migratoires des Portugais sont actuellement plus importants que ceux qui sont officiellement saisis par l'appareil statistique.

- c. 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.
- d. Le ratio départs/arrivées des Portugais reste élevé. Il en est de même pour l'ensemble des étrangers.
6. Les estimations concernant le **potentiel des flux migratoires Est-Ouest** restent en deçà des scénarios alarmistes que d'aucuns ont mis en avant. Dans les années qui vont suivre la mise en oeuvre de la libre circulation, il faut s'attendre d'abord à une légère augmentation de l'immigration, puis à une réduction progressive de celle-ci. L'émigration de l'Est vers l'Ouest prendra probablement dans un premier temps la forme d'une émigration temporaire, jeune et d'une main-d'œuvre assez qualifiée dont le niveau d'études sera plutôt élevé. Les pays candidats ne sont ni germanophones et encore moins francophones, ce qui relativise l'idée d'une intégration linguistique rapide et facile dans les pays de l'Union. Il conviendrait de faire un premier point en mars 2005, en vue d'évaluer si l'on maintient la période de transition jusqu'en mai 2006 pour autoriser la libre circulation, de mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation pour désarmer les craintes « infondées » de la population résidente. Si une libre circulation rapide répond vraisemblablement à certaines attentes des ressortissants des nouveaux Etats membres, les nouveaux Etats membres risquent d'être confrontés à un exode de personnes hautement qualifiées et de jeunes. Par ailleurs, le risque existe que des nouveaux migrants acceptent à l'Ouest et au Luxembourg des postes en dessous de leurs qualifications. Il conviendrait de mettre en place un dispositif d'accompagnement pour prévenir ces risques.
7. a. 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. D'une façon générale, les dimensions quantitatives et qualitatives de cette offre de travail potentielle sont difficilement évaluables. 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.
- b. De manière générale, il convient de favoriser, pour des raisons sociales, l'employabilité de différentes catégories de personnes qui sont en séjour légal au Luxembourg bien qu'elles ne viennent pas au Luxembourg à des fins professionnelles.
8. a. Les tendances à la **segmentation du marché de l'emploi** sont diverses tout comme les mécanismes qui les favorisent. La **mobilité** varie fortement selon les secteurs de travail, selon les nationalités et les statuts. La fuite de certains 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 qui y règnent et les attentes non satisfaites par rapport à un emploi. Le premier défi consiste donc à renforcer les qualités et les conditions sociales et psychologiques du travail et de l'emploi tout en veillant à assurer une bonne base matérielle pour tous, particulièrement pour celles et ceux qui connaissent de moins bonnes conditions de travail.
- b. Il est probable 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.
- c. Certains métiers sont délaissés de fait par les résidents ou les autochtones. Le risque existe d'adopter un réflexe de facilité consistant à penser que, jusqu'à présent, certains métiers ou professions ont de toute façon pu être occupés par les travailleurs frontaliers. 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.
9. a. Une vue d'ensemble sur les **besoins de main d'œuvre** en termes qualitatifs et quantitatifs paraît actuellement difficile sinon impossible. Si des besoins de main-d'œuvre existent toujours, les raisons et les causes qui sont à la base de ces besoins sont différentes et les manières d'y répondre peuvent être différentes. Il convient d'améliorer les dispositifs de diagnostic des besoins du marché de l'emploi.
- b. 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. Une telle liste pourrait, dans de nombreux cas d'ailleurs, ne concerner que quelques unités par profession et 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 une réponse plus rapide que dans des pays de plus grande taille.
10. 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 occupe en grande partie une main-d'œuvre étrangère dispensée de la demande de permis. Une réforme du système de permis de travail et des autorisations d'occupation semble indispensable pour des raisons économiques et sociales. Elle devrait contribuer à un allègement et à une meilleure lisibilité du système.

5. Quelques problématiques transversales

11. La connaissance, **l'étude et l'évaluation des dynamiques et politiques du marché de l'emploi** doivent être considérablement renforcées pour mieux :

- évaluer la qualité et le taux de réussite de certaines mesures d'encadrement pour demandeurs d'emploi et pour mieux suivre les demandeurs d'emploi ;
 - cerner les phénomènes de migration de substitution et de complémentarité et les dimensions qualitatives (motivations, attentes,...) de la mobilité par secteur et sous-secteur ;
 - évaluer les potentialités sectorielles et par profession au niveau de la Grande Région ;
 - diagnostiquer les besoins sectoriels et par professions du marché de l'emploi.
12. Dans le cadre d'une **politique linguistique** pour l'avenir, le fait de savoir si, sous quelles formes et dans quelles conditions le multilinguisme est nécessaire représente une question très importante, à la fois sous l'angle économique et sous l'angle de la cohésion sociale. La politique linguistique doit déterminer les places du trilinguisme et celles du luxembourgeois, du français, ... dans la société grand-ducale. Il est important de définir une politique linguistique qui soit en relation à la fois avec le marché de l'emploi et la cohésion sociale du pays et qui soit différenciée selon les publics-cibles (les migrants, les frontaliers) ou les secteurs et professions cibles.
13. a. Dans le cadre d'un marché de l'emploi transfrontalier, l'école est appelée, plus que jamais, à répondre au **défi de qualification** (et donc d'intégration ultérieure) des résidents alors que les langues interviennent souvent comme facteurs de sélection. Au-delà des efforts déjà entrepris, il faudrait sans doute envisager d'aller plus loin dans la pondération des langues et dans la simplification de leur enseignement de manière à faciliter l'acquisition des compétences de base. L'école est aussi appelée à réagir aux pénuries et à lutter contre la dévalorisation de certains métiers ou professions. D'un point de vue structurel, il conviendrait 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. 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.
- b. Le manque de connaissance de la panoplie des métiers existants, tant par les parents que par les élèves, et la dévalorisation (dans certains cas justifiée) de certains métiers ou de certaines professions, nécessitent de *développer une politique systématique d'information large et complète sur les métiers et professions auprès des étudiants et de leurs parents, notamment sur toute une panoplie de métiers « inconnus » ou méconnus, mais qui auraient de l'avenir.*

6. Quelques défis pour la politique

14. **Assurer la viabilité du système actuel de sécurité sociale** dont la bonne santé financière et le niveau des prestations sociales actuelles dépendent d'une croissance continue de l'emploi, qu'elle soit alimentée par des frontaliers ou par des immigrés, tout en tenant compte de la situation particulière du migrant en vue de lui assurer, selon le principe du traitement équitable, une protection sociale complète et continue, en cas de séjour au pays d'accueil ou de retour au pays d'origine
15. **Faire face au risque de segmentation croissante du marché de l'emploi** Le lieu de travail tend à devenir un milieu où se côtoient des groupes homogènes d'un point de vue statut, nationalité, langue. Si cette tendance s'accroît il risque de fonctionner de moins en moins comme lieu d'échange entre nationalités et donc comme lieu d'intégration au sein de la société.
16. **Se positionner par rapport à des aires prioritaires de recrutement :**
- Il conviendra certainement à l'avenir de *tenir compte du profil de qualifications des nouveaux venus ainsi que des liens historiques avec certains pays*. Mais il convient aussi de se demander s'il vaut mieux 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 extrêmes évoquées, la variété des formes concrètes et réelles peut être grande, et donc aussi les facteurs à prendre en compte pour fonder des préférences politiques.
17. **Ne pas considérer les étrangers comme un simple « facteur » d'équilibre économique entre offre et demande**, mais se poser la question de la stabilisation de cette population dans le pays d'accueil et des moyens susceptibles de favoriser son insertion et sa participation.