
PANEL SOCIO-ECONOMIQUE

"LIEWEN ZU LETZEBUERG"

Les étrangers et le marché de l'emploi :
politiques migratoires et immigrations

par

Claudia HARTMANN-HIRSCH

Pour plus d'informations :
Isabelle BOUVY
Tél. : (00352) 58 58 55-513
Fax : (00352) 58 55 60
e-mail : isabelle.bouvy@ceps.lu

Document produit par le

CEPS/INSTEAD
Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques
B.P. 48
L-4501 DIFFERDANGE

Président : Georges SCHROEDER

Cahier PSELL n°157- ISBN 978-2-87987-426-5 ID : 01-07-0365-E

Les étrangers et le marché de l'emploi : politiques migratoires et immigrations*

par

Claudia HARTMANN-HIRSCH

* Je remercie Michelle BEAUFILS, Sylvain BESCH, Monique BORSENBURGER, Jacques BROSIUS et Pierre HAUSMAN pour une lecture critique.

Dans ce document, nous sommes conscients du fait que de nombreuses parties sont déjà bien connues des initiés, c'est pourquoi nous attirons l'attention du lecteur sur les chapitres sur le regroupement familial, sur les salaires en comparaison avec l'éducation et sur la double immigration qui contiennent des éléments moins connus.

SOMMAIRE

INTRODUCTION		7
CHAPITRE I	LA POLITIQUE D'IMMIGRATION DÉTERMINÉE PAR L'UE OU PAR LES ETATS MEMBRES	13
CHAPITRE II	LES DIFFÉRENTS TYPES D'IMMIGRATION	17
1.	L'immigration traditionnelle	19
2.	Les frontaliers	20
3.	L'asile	23
4.	Le regroupement familial	26
5.	La double immigration	30
CHAPITRE III	LE MARCHÉ DE L'EMPLOI	33
1.	La répartition des étrangers dans un marché de l'emploi «étranger»	35
2.	Accès au marché de l'emploi pour les non-communautaire	38
3.	Le recours à la Sécurité Sociale	42
	3.1 Le chômage	43
	3.2 Accès à la Sécurité Sociale	45
4.	Le salaire	46
5.	La scolarité	50
	5.1 Scolarisation au Luxembourg : une incitation à immigrer au Luxembourg ?	50
	5.2 Niveaux de formation des salariés	52
	5.3 Scolarisation des futurs salariés	54
CONCLUSION		57
BIBLIOGRAPHIE		63

INTRODUCTION

Au sein de l'Union européenne (UE), le Luxembourg constitue un véritable laboratoire en matière de communauté multinationale réunissant de nombreuses catégories d'étrangers avec leurs spécificités propres. Le Luxembourg figure en tête des pays de l'OCDE quant aux arrivées d'étrangers/habitant¹. Les étrangers résidents et non résidents, qui sont actifs sur le marché de l'emploi intérieur, ont généralement des fonctions différentes des nationaux et donc des statuts socioprofessionnels et des salaires différents. Certaines catégories rencontrent des problèmes d'intégration professionnelle (d'accès au marché de l'emploi, conditions de langue, reconnaissance de diplômes, etc.), d'autres rencontrent des problèmes d'intégration scolaire pour leurs enfants et d'autres encore ne cherchent, peut-être, aucune « intégration » vu un projet d'immigration de courte durée (le cas des immigrés hautement qualifiés, voir des décideurs économiques?) ou un projet d'immigration essentiellement économique (le cas des frontaliers ?).

De nombreux projets d'immigration sont initialement de courte ou de moyenne durée, mais se finissent par devenir définitifs - ou bien s'arrêtent au moment de la retraite² ; ceci pourrait être le signe d'une satisfaction professionnelle et personnelle – ou d'obstacles structurels, dont on s'aperçoit en cours de route seulement.

Même si les agglomérations urbaines comme Paris et Londres connaissent également des « cohabitations » diversifiées, celles-ci se font à **l'intérieur d'un seul cadre politique et territorial**, alors que dans le cas du Luxembourg, il y a une différence significative entre le **territoire national du Grand-Duché et le bassin économique de la Grande Région**. Ainsi, les frontaliers se trouvent dans une situation particulière dans la mesure où ils *vivent* dans les deux cadres et se *voient confrontés* aux deux.

Jusqu'à présent, cette cohabitation professionnelle s'est passée sans trop de conflits ; ceci s'explique par plusieurs phénomènes :

- un niveau de vie très élevé pour les résidents, qu'ils soient luxembourgeois ou étrangers, et les frontaliers ; ce niveau de vie est composé des salaires, qui sont parmi les plus élevés en EU, et des transferts sociaux, les plus généreux ;
- un chômage résiduel et une croissance continue de l'emploi jusqu'en 2001.

Ainsi, on note rarement des sentiments de concurrence entre nationaux et étrangers, et ceci malgré le fait que la part des nationaux sur le marché de l'emploi a continuellement diminué. Depuis peu, on pourrait interpréter certains phénomènes comme éléments d'une angoisse devant une « Überfremdung »³, attitudes qui se seraient peut-être davantage développées dans d'autres Etats membres (EM). Notons que les phénomènes de racisme restent marginaux aussi comparativement à la France par exemple (qui, contrairement au Luxembourg, a accueilli une importante immigration arabe).

¹ SOPEMI, 2005, p. 24.

² Avec des carrières mixtes d'un ouvrier (au Portugal et au Luxembourg), la retraite risque d'être très modique incitant ainsi ses bénéficiaires à retourner au pays d'origine au moment de la retraite.

³ Comme certains débats suite au lancement de l'idée des 700.000 habitants, l'engagement pour un drapeau plus luxembourgeois, la part étonnante de votes négatifs lors du référendum (Constitution de l'UE) dans un des EM les plus europhiles. Le rôle de l'Etat Nation est important dans la mesure où il est responsable des structures de services publics (qu'ils soient culturels, scolaires, de santé, etc.) auxquels tous les immigrés et nationaux peuvent recourir ; cette infrastructure publique a un impact sur la perception des concernés de leur propre position de classe sociale, alors qu'au niveau des relations professionnelles, l'impact de l'Etat Nation devient de plus en plus faible pour ces migrants tout comme pour les nationaux sédentaires.

Bien que la création d'emploi se soit ralentie dès 2001 (avec toutefois une reprise récente), les employeurs sont toujours à la recherche de nouveaux salariés et il est temps de se poser les questions suivantes.

- a. Avec l'augmentation importante du chômage national des dernières années, ne serait-il pas temps d'identifier les «*perdants*», ceux qui sont davantage objet de licenciements et de savoir quels sont les *profils recherchés par le secteur concurrentiel* : ce sont les *employeurs*, qui décident en matière d'embauche et de licenciement sans que les autorités puissent intervenir, à l'exception des ressortissants *non-communautaires*. *Ceux-ci doivent être en possession d'un permis de travail, limité dans le temps durant au moins les premières cinq années ; ils sont également liés à une autorisation de séjour, limitée elle aussi selon la durée du contrat de travail. Encore plus précarisés sont ceux qui se trouvent en procédure de demande d'un permis de travail.* Les refus de permis ou de prolongation des permis (de la part des autorités) se font aussi **contre** les intentions de l'employeur. D'autres ressortissants non-communautaires, les demandeurs d'asile, les personnes à la recherche d'une protection internationale ne sont autorisées à travailler que sous certaines conditions.
- b. Au cas où la création d'emplois continue à progresser - situation, qui semble se confirmer à nouveau - quels pourraient être les futurs salariés : des femmes déjà résidentes et non encore actives, des salariés âgés déjà résidents à maintenir actifs⁴ et/ou des étrangers résidents et/ou des ressortissants communautaires ou non-communautaires, non résidents actuellement au Luxembourg?

Une réponse à ces questions s'impose dans le cadre d'une *politique volontariste d'immigration et dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) que le Luxembourg a lancé en 1997 lors de sa présidence de l'UE.*

Ce petit Etat-membre (EM) jouit d'un niveau de vie, qui est redevable, dans une large mesure, aux étrangers, plus précisément aux décideurs économiques ayant pris en main le secteur compétitif. Les autorités ont su faciliter ce « deuxième Koweït », qui selon von KUNITZKI (2007), était un « miracle »⁵ quand après la crise sidérurgique (en 1975), un management étranger a réalisé la diversification économique avec notamment l'essor du secteur bancaire, alors que les régions limitrophes ont connu de longues années de chômage important, d'émigration soit vers d'autres régions du pays d'origine, soit vers le Luxembourg:

« Le niveau de revenus extraordinaire atteint au Luxembourg présuppose un niveau correspondant d'expertise de la part de la population active. Cette expertise existant, quasi exclusivement, dans le chef d'étrangers, il existe au Luxembourg un abîme entre le niveau de vie de la population autochtone et sa formation intellectuelle et technologique. » (von KUNITZKI, 2007, p.68)

⁴ Face aux 2 objectifs de la Stratégie Européenne pour l'Emploi - atteindre un taux d'emploi de 60% pour les femmes et de 50% pour les salariés âgés en 2010 - le Luxembourg est encore loin du but avec un taux d'emploi de 50.6% pour les femmes (en 20ème position ; avec son « gender gap » de 21.8% en 21ème position de l'échelle UE-25) et de 30.8% pour les salariés âgés (en 20ème position sur l'échelle UE-25), toujours en 2004.

⁵ Surtout en comparaison avec les EM ou régions voisins.

Encadré 1 : Objet de réflexion

Le marché de l'emploi du Luxembourg est unique quant à sa diversité culturelle⁶ mais l'est-il aussi quant à sa segmentation ?

- Certains secteurs économiques sont « réservés » aux nationaux, c'est le cas des secteurs fermés de la fonction publique (loi du 17 mai 1999) ; notons que, même pour les 6 secteurs « ouverts » aux ressortissants communautaires une réglementation en matière de compétences linguistiques a des effets d'exclusion (règlement grand-ducal du 5 mars 2004 ; BESCH et al 2005, p. 58 ss).
- Des pratiques de recrutement produisent une certaine homogénéité des équipes quant à la nationalité et aux types de formation professionnelle des salariés⁷.
- Certains secteurs tremplins concentrent les immigrés ouvriers arrivés récemment – phénomène bien connu au niveau international.
- Les immigrés en haut de l'échelle, qui, au Luxembourg, soit occupent une position de direction et de responsabilité, « the transnational upper class »⁸, soit apportent un know how d'expert hautement qualifié.

De plus en plus – au Luxembourg et ailleurs (SOPEMI) –, on cherche une immigration hautement qualifiée et on barre l'accès aux arrivants manquant de qualification avec pour argument qu'ils recourent souvent aux dispositifs de l'assistance sociale. La pratique administrative (*cf. tableau 5*) en serait l'expression tacite ; l'avis récent du Conseil Economique et Social (2006, p. 28) le suggère de façon explicite – un débat politique sur ces questions n'a pas encore été mené (*cf. partie III.4.*).

D'autres suggèrent de cibler les seules migrations à fin d'emploi et d'en distinguer d'autres « moins souhaitables » comme les regroupements familiaux – le Luxembourg a appliqué le cadre légal de l'UE et a pratiqué un contrôle au niveau de l'arrivée de ressortissants communautaires et, a fortiori, de non communautaires non-actifs. (*cf. HARTMANN-HIRSCH, 2007*).

Les ONG plaident en faveur d'un accueil plus généreux des demandeurs d'asile. Le gouvernement a opté pour une approche rigoureuse d'un côté avec des rapatriements réalisés depuis 2000 et certains volets de la récente loi « asile », avec, cependant de l'autre côté, différentes mesures de régularisation et des dispositions légales plus généreuses.

Non moins importantes sont les questions touchant à la cohabitation : comment les Luxembourgeois perçoivent-ils ces étrangers qui occupent des postes de direction de grandes entreprises et qui disposent de niveaux d'éducation supérieurs aux leurs ?

Nous proposons dans ce document de présenter les différents types d'immigration, dont le Luxembourg a fait l'expérience ou non au cours des dernières décades, les options prises par les autorités, certains phénomènes du marché de l'emploi ainsi que certaines relations entre l'emploi et des domaines autres tels que l'éducation et la sécurité sociale.

⁶ C'est la Commission Européenne qui suggère la diversité dans tous les domaines et en premier lieu sur le marché de l'emploi afin de ne pas entraver la libre circulation et le libre séjour des travailleurs.

⁷ Souvent les chefs d'équipes et les ressources humaines ont tendance à recruter des personnes au même capital culturel (type de formation et compétences linguistiques, etc. ; BESCH et al., 2005).

⁸ Ce sont eux qui dirigent le secteur concurrentiel.

CHAPITRE I

**La politique d'immigration déterminée par l'UE ou
par les Etats membres (EM) ?**

Un nouvel acteur semble avoir de plus en plus d'impact sur les politiques nationales d'immigration, c'est l'UE avec :

- d'un côté, les sommets européens qui reflètent le large spectre des vues et options prises par les EM avec des résultats-compromis qui tendent parfois vers les minima et la conception de stratégies *en faveur de la forteresse européenne*,
- de l'autre côté, une politique visant « l'égalité des droits plutôt que la discrimination », le cas de différentes directives⁹, d'observatoires comme RAXEN (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia), de programmes communautaires comme le Fonds Européen pour les Réfugiés ou encore des axes dans le cadre des programmes des Fonds Structurels (EQUAL), tous destinés aux migrants, réfugiés et/ou demandeurs d'asile, qui peuvent être considérés comme des interventions *en faveur de cette immigration précaire* (BARON, 2002).

Les positions des EM sont loin d'être proches mais, à moyen ou à long terme, une politique commune en matière d'immigration et d'asile devrait se développer – le but affiché depuis plusieurs années.

Les ressortissants non-communautaires vivent une précarité d'emploi plus importante que les citoyens de l'UE : est-elle voulue par les autorités européennes et/ou nationales ? La législation européenne (règlement (CEE) n° 1612/68¹⁰ et directive 2004/38¹¹ versus directive 2004/86¹²) sur la libre circulation et le séjour des travailleurs « n'instaure pas la préférence d'embauche communautaire au détriment des ressortissants non-communautaires, mais dispose seulement que les ressortissants communautaires devraient bénéficier de la même priorité d'embauche que les ressortissants nationaux. » (Besch et al, 2005, p. 50). Les deux directives précisent, en textes séparés, des orientations semblables¹³ en matière du principe du libre séjour des citoyens UE et non UE. C'est au niveau des EM qu'une préférence d'embauche s'est développée au niveau des pratiques administratives.

C'est l'UE, pourtant fière de sa législation antidiscriminatoire¹⁴, qui en exclut les non-Communautaires via la non-application des principes de non-discrimination dans le cas de nationalités non-UE (art. 3 de la directive 2000/43). En d'autres termes, aucune discrimination fondée sur la nationalité des 27 EM n'est autorisée, alors qu'un traitement discriminatoire fondé sur une nationalité non-UE n'est pas interdit. Le Luxembourg a transposé cette différence de traitement *légitime* dans la loi du 28 novembre 2006 tout comme les autres EM l'ont fait dans leur législation.

⁹ Telles que la directive 2003/86 sur le regroupement familial de non-Communautaires, et diverses directives qui touchent les demandeurs de protection internationale (2001/55, 2003/9, etc.).

¹⁰ Règlement (CEE) No 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO CE n. L 257 du 19.10.1968).

¹¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 ; JOCE L 197 du 28.7.2005, p. 34–34.

¹² Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial JO L 251 du 3.10.2003, p. 12–18

¹³ Il existe d'importantes différences « discriminatoires » pour les ressortissants non communautaires (cf. section 3.4.) et les orientations semblables ne valent que pour les séjours permanents.

¹⁴ Cf. les deux directives y relatives : la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO L 180 du 19.7.2000, p. 22–26) et la directive 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2.12.2000, p. 16–22) ainsi que l'article 13 du traité de l'UE ; BESCH et al. 2005, p. 49.

CHAPITRE II

Les différents types d'immigration

Des politiques d'immigration et d'intégration différentes ont été lancées durant ces dernières décennies, différentes selon les arrivées, les besoins internes du Luxembourg et selon les dispositions et grandes orientations européennes et internationales.

1. L'IMMIGRATION TRADITIONNELLE

L'immigration traditionnelle a suivi deux modèles,

- celui de la *rotation d'hommes célibataires* (à partir de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle jusqu'aux années 1950), stimulée par la sidérurgie et
- celui du *regroupement familial*, appelée dorénavant *immigration familiale*, amorcé au début des années 60, et réglementé dès 1968 suite au règlement européen 1612/1968/CE sur la *libre circulation des travailleurs et de leurs familles* (CORDEIRO, 1976).

Suite aux dispositions de la Communauté Européenne, la rotation des saisonniers qui venaient travailler sans leur famille avec des contrats de 11 mois ne pouvait guère survivre; c'est sur base d'une politique d'immigration *familiale volontariste et pro-active* que les autorités nationales souhaitaient pallier :

- les déficits démographiques en faisant appel aux *jeunes familles*¹⁵ ;
- les *demandes du marché de l'emploi* visant surtout des ouvriers manuels, peu ou non-qualifiés mais également, et ceci depuis des décennies, des immigrés hautement qualifiés.

Les deux conventions d'échange de main-d'œuvre entre le Luxembourg et le Portugal ou la République Yougoslave sont l'expression concrète de cette *volonté politique*. Sur base de la loi « concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers, 2. le contrôle médical des étrangers, 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère » (28 mars 1972), adoptée suite aux deux conventions¹⁶, le Luxembourg accueillait à l'époque surtout un salariat peu ou pas qualifié, alors que le même texte de loi permet, depuis quelques années, de freiner cette immigration ouvrière et ouvre les portes aux immigrés non Communautaires¹⁷ hautement qualifiés (OECD, 2003, p. 110) : c'est au niveau des pratiques administratives modifiées en fonction de besoins que cette nouvelle orientation a été mise en œuvre sans modification des textes de loi et sans débat politique (cf. *partie IV.2.*) – s'agit-il de besoins constatés par les *autorités* ou par les *employeurs* ?

Les autorités luxembourgeoises ont prioritairement fait appel à une immigration culturellement « proche » : **européenne, de langue romane** et de tradition **catholique**. Ainsi, les négociations avec la Tunisie, menées à la même époque, n'ont pas abouti. Toutefois, la convention avec la Yougoslavie a occasionné l'arrivée d'une main-d'œuvre musulmane. Cet islam européen, non-fondamentaliste et tolérant reste invisible au Luxembourg. L'immigration yougoslave est pourtant restée inférieure en nombre par rapport à l'immigration portugaise. Par ailleurs,

¹⁵ Notamment les familles portugaises ont rapidement adopté le modèle familial luxembourgeois avec un seul ou au plus deux enfants (NAUCK, 1993). Mais contrairement aux EM limitrophes, le Luxembourg a toutefois connu une croissance démographique importante de 14% entre 1991 et 2001, due essentiellement à une immigration constante.

¹⁶ Devant également transposer les textes de loi européens de l'époque.

¹⁷ Rappelons que les travailleurs européens ne sont soumis à aucun contrôle, sauf celui d'un contrat de travail.

l'immigration espagnole n'a pas connu l'essor des immigrations italienne et portugaise¹⁸, même après son adhésion à l'UE.

Cette immigration familiale a eu un impact indéniable sur de nombreux domaines sociétaux comme l'emploi, l'école, le logement, la vie politique et associative, etc. Une analyse plus approfondie des politiques menées dans ces différents domaines ferait apparaître les grandes lignes des politiques migratoires du Luxembourg, qui se situent peut-être entre :

- une politique d'assimilation à la française, assimilation au modèle républicain avec les mêmes mesures pour tous les citoyens qu'ils soient d'origine française ou primo-arrivants, imaginant que la 2^{ème} génération – « ius soli » – serait ipso facto française, donc assimilée / intégrée et
- le modèle allemand du « ius sanguinis », offrant l'accès au welfare state allemand sans donner accès à la citoyenneté, partant de l'idée que l'immigration serait limitée dans le temps : « Gastarbeiter haben wir gerufen, Menschen kamen » et niant pendant des années le fait d'être un pays d'immigration¹⁹.

2. LES FRONTALIERS

Dès le début des années 1990, on a pu noter l'arrivée massive de **frontaliers** sur le marché de l'emploi. Il s'agit d'une « simple » immigration économique, beaucoup moins lourde quant aux mesures d'intégration : la scolarité et la formation des salariés sont à charge du pays de résidence, la scolarité des enfants, le logement et d'autres appuis sont également pris en charge par l'Etat de résidence.

L'arrivée des frontaliers n'est pas « encadrée » par une politique volontariste de la part du Gouvernement ; elle se développe sur base d'une **réglementation européenne** : tout est fait pour ne pas entraver la libre circulation des *travailleurs et de leurs familles*²⁰.

Par ailleurs, le chômage élevé dans les régions limitrophes ainsi qu'une importante capacité de création d'emplois au Luxembourg favorisent encore une intégration professionnelle facile de ces nouveaux salariés étrangers non résidents, dont le capital culturel permettait d'assurer une communication sur base d'une des deux langues officielles du Luxembourg et un niveau d'éducation intéressant²¹ pour le secteur concurrentiel. Or, la différence entre, d'un côté, un cadre *politique, légal et territorial luxembourgeois* et de l'autre, un espace *économique* de la *Grande Région avec plusieurs EM* a amené de nouvelles problématiques qui ont suscité une certaine attention au cours des dernières années seulement. La réglementation européenne existe. L'Etat luxembourgeois est allé au-delà des obligations européennes avec la convention belgo-luxembourgeoise de 1995, qui procure aux frontaliers belges et luxembourgeois des avantages

¹⁸ Jusqu'à présent, on n'a pas cherché à « comprendre » les raisons sous-jacentes à cette différence flagrante – notons simplement l'inexistence d'une telle convention durant la période avant l'adhésion à l'UE.

¹⁹ HECKMANN / SCHNAPPER, 2003; ZIMMERMANN, 2005.

²⁰ Règlements 1612/68 et 1408/71.

²¹ HARTMANN-HIRSCH, 2007a ; LANGERS, 2007, von KUNTZKI, 2007 ; ZANARDELLI, 2004 et le tableau 8 pour les anciens frontaliers devenus résidents.

quant aux bénéfices de la Sécurité Sociale, auxquels ils auraient droit selon le règlement (CEE) n° 1408/71²², comparé aux bénéfices accordés aux assurés résidents.

Les autorités n'ont aucun impact sur l'arrivée (ou le départ) de cette partie du marché de l'emploi. Différentes publications concernant les niveaux d'éducation des différentes composantes du marché de l'emploi intérieur démontrent des écarts considérables qui pourraient produire des attitudes moins tolérantes du côté des nationaux, ceci surtout si on tient compte du fait que presque les trois-quarts de la création nette de l'emploi reviennent aux frontaliers. Précisons toutefois qu'à partir d'une comparaison des chiffres absolus, les embauches des frontaliers (16.272) sont quand même légèrement inférieures à celles des résidents (16.971). BROSIUS (2006) explique cela par la différence entre départs et arrivées des uns et des autres et que le surplus (la création nette d'emplois) revient davantage aux frontaliers (70%). Ces écarts de niveaux d'éducation ont également été observés dans d'autres pays ; ceci se confirme pour les immigrés hautement qualifiés, mais est-ce vrai aussi pour les décideurs économiques, qui, tout comme les immigrés hautement qualifiés, peuvent faire valoir un capital culturel reconnu au niveau international.

²² Règlement (CEE) No 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149 du 5.7.1971, p. 2).

Encadré 2 : Les frontaliers - une source de main-d'oeuvre illimitée ?

(i) Le débat actuel sur l'épuisement des ressources dans les régions limitrophes est animé par deux courants :

- les uns qui prétendent que ces régions « fournissent » toujours suffisamment de main- d'œuvre,
- les autres qui parlent de l'épuisement des ressources²³ : on cherche de plus en plus loin, les conditions de trajet sont donc devenues peu rentables, ceci notamment avec les 35 heures de travail hebdomadaire en France, ce qui fait que les entreprises cherchent ailleurs et plus loin et
- par ailleurs, on note la présence de « faux » frontaliers en contraste avec les « vrais » frontaliers²⁴ ?

Dans le 2ème cas, quelles pourraient être les nouvelles ressources ? Une immigration résidente ? Activer ou maintenir actifs les résidents non actifs, les femmes et les salariés âgés ?

Dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, la performance des marchés de l'emploi des EM est évaluée par les autorités européennes dans sa configuration nationale ; c'est dans cette configuration que le Luxembourg est critiqué à propos de ces bas taux d'emploi féminin et de salariés âgés (*cf. note 4*). Tenant compte des exigences de la SEE, serait-il urgent d'activer ou de maintenir ces deux groupes potentiels (cf. Conseil de l'Europe, Joint Employment Reports) ou de recourir à une nouvelle immigration ?

La Commission Européenne suggère, par ailleurs, d'intégrer une politique d'immigration dans les Plans d'Action Nationaux. Quelles sont les intentions des autorités et des employeurs ? Les PAN ne contiennent pas d'éléments à cet égard. Les employeurs semblent préférer des profils étrangers, notamment frontaliers.

(ii) Souhaite-t-on que les frontaliers deviennent résidents du Luxembourg ? Les économies de la sécurité sociale en seraient affectées à plus long terme. Ou est-il plus intéressant de continuer à puiser de jeunes salariés, formés dans des systèmes d'enseignement plus performants – plus performants selon diverses évaluations internationales²⁵ ? Quels sont les obstacles à une implantation définitive au Luxembourg pour les *familles* frontalières, familles de « vrais » ou de « faux » frontaliers ? Ce sont notamment les « faux » frontaliers qui ont consciemment opté pour une vie de frontalier et une immigration essentiellement économique et contre une implantation au Luxembourg – mais s'agit-il d'une décision délibérée ou d'un pis-aller, dû :

- à la différence de salaire (partie 4.4.) et aux prix du logement, dont les derniers cadrent davantage avec un salaire de résident ou bien
- aux projets de migration familiaux avec l'idée de garder le système scolaire de l'EM d'origine pour les enfants ?

²³ Le chômage des régions limitrophes se situent toujours entre 8.1% en Rhénanie-Palatinat et 18.7% en Wallonie (Rapport d'activité du Ministère du Travail et de l'Emploi, 2005, p.92) ; précisons que le taux de chômage de la Province de Luxembourg est bien inférieur à celui de la Wallonie, dû, justement, à une importante émigration économique vers le Luxembourg ; toutefois ceci vaut aussi pour les autres régions limitrophes à des degrés différents.

²⁴ Les « vrais » frontaliers seraient ceux originaires des régions limitrophes, alors que les « faux » sont ceux venant de loin et ayant été attirés par le marché de l'emploi luxembourgeois ; ces « frontaliers d'adoption » (BERGER, 2005) se sont installés en région limitrophe et non pas au Grand-Duché au moment de leur premier emploi au Luxembourg ou même avant celui-ci ; ils ont un niveau d'éducation plus élevé et se trouvent souvent dans le secteur bancaire ; ils représentent 19% de l'ensemble des frontaliers (BERGER, 2005) .

²⁵ Une comparaison entre le ranking du Luxembourg et des 3 Etats limitrophes (PISA, 2000 et 2003) suggérerait d'opter en faveur de cette orientation tout en sachant que le trilinguisme sera de moins en moins présent sur le marché de l'emploi.

3. L'ASILE

L'arrivée des demandeurs d'asile est régie par des conventions internationales, notamment la convention de Genève de 1951 et, depuis peu, par les directives et règlements européens en la matière. Tout logiquement, les arrivées se font sans l'accord des autorités, alors que les rapatriements sont encadrés par l'Etat. Le nombre de demandeurs d'asile est resté insignifiant pendant des années. L'afflux a significativement augmenté durant les guerres en ex-Yougoslavie pour diminuer sensiblement depuis quelques années.

T₁

Arrivées, reconnaissances et retours de demandeurs d'asile

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Arrivées :</i>									
Nbr. de dossiers	296	893	1425	365	423	671	1210	1346	669
Nbr. de personnes	427	1709	2921	628	686	1.043	1.549	1577	801
Personnes/dossier	1.4	1.9	2.0	1.7	1.6	1.6	1.3	1.2	1.2
<i>En provenance de:</i>									
Ex-Yougoslavie		3.6%	5.5%	6.5%	9.0%	64.6%	4.6%	9.1%	7.5%
Afrique	-	1.4 %	0.7 %	6.9 %	10.8 %	12.8 %	2.3%	3.8%	8.5%
Ex URSS + EE*	-	2.2 %	2.6 %	0.0%	20.2 %	15.3 %	5.9%	0.3%	11.4%
<i>Reconnaissances, ASP, retours</i>									
Reconnaissances :									
Nbr de dossiers	22	18	-	7	39	25	38	47	40
Nbr de personnes	-	43	29	17	89	44	62	82	97
Statut tolérance				16			43	88	368
Autorisations de séjour raisons humanitaires : ASP				26	353	35	106	219	206
Stock des demandeurs d'asile	600	1.900	3.668	3.600	3.600	3.100	3.229	2.400	1.850
Retours	-	-	55	290	224	238	70 (**955)	381	310
Dont retours forcés					40 17.9%	44 18.5%	98 13.8%	56 14.7%	144 46.5%

Source : Ministère de la Justice, Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration

* EE= Europe de l'Est (avant l'adhésion).

** : de ces 955 personnes, 708 ont été rapatriées, 167 ont été transférées vers d'autres EM et 80 ont été expulsées ;

Stock : le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ; cf. Rapports d'activité du Ministère de la Famille.

Les politiques d'accueil et d'intégration/ de retour du Luxembourg peuvent être qualifiées de

- **ré-actives quant à l'immigration** caractérisant les années 1990 jusqu'à nos jours : ce n'est qu'en 1996 que la loi relative à l'examen d'une demande d'asile (loi du 3 avril 1996) est adoptée *en réponse et en réaction* aux arrivées du début des années 1990, alors que la protection temporaire trouve son cadre légal dans la loi du 18 mars 2000 *après* les arrivées massives qui auraient pu faire l'objet du cadre légal adopté en 2000 seulement,
- **ré-actives** quant au fait que ni le Luxembourg, ni aucun des EM n'est à la recherche de cette immigration,
- **pro-actives quant aux retours** qu'ils soient « assistés » ou « accompagnés » (« volontaires » ou « forcés »). Les retours touchant essentiellement des familles des Balkans ont entre temps produit l'effet dissuasif souhaité : les afflux de demandeurs d'asile diminuent (*cf. tableau 1*)
- **les régularisations** des dernières années se font – sous forme peu visible – essentiellement pour des familles avec des enfants à l'école : on cherche manifestement une immigration familiale.

Ce phénomène d'arrivée massive de demandeurs d'asile était nouveau pour le Luxembourg et les autres EM. En termes d'**accueil** (taux de demandeurs d'asile accueillis par rapport au nombre d'habitants), le Luxembourg se trouvait en tête de l'UE-15 en 2000 (0,67 % de la population résidente), suivi de la Belgique (0,35 %), de l'Autriche et des Pays-Bas (0,25 %). Il était en revanche en bas de l'échelle européenne en matière de **reconnaissance du statut de réfugié**²⁶.

Un tout autre phénomène est de plus en plus avancé pour expliquer cette augmentation des effectifs « asile » : l'asile serait devenu une nouvelle *forme d'immigration* en réponse au durcissement administratif de l'accueil de non-Communautaires. L'immigration économique ouvrière non-communautaire a été rendue de plus en plus difficile par les dispositions et pratiques nationales. On peut, à l'aide d'exemples concrets, infirmer « l'idée répandue que les demandeurs d'asile européens [d'alors] auraient tous été de 'vrais' réfugiés à la différence de ceux d'aujourd'hui, en provenance du Tiers Monde, qui ne seraient que 'pauvres' » (NOIRIEL, 1999, p. 266). Autrement dit, les Portugais arrivés au Luxembourg (ou en France) avant la révolution des œillets, tout en quittant une dictature, n'avaient pas besoin de recourir, à cette époque, au statut d'asile pour se faire admettre dans les EM de l'UE d'à l'époque.

Le Luxembourg, comme d'autres EM, fait la différence entre ressortissants non-communautaires hautement qualifiés et non-communautaires ouvriers. Les pratiques administratives d'accords pour les permis de travail sont devenues plus sélectives via un critère de salaire (*cf. tableaux 5 et 7a*), permettant une entrée relativement facile aux immigrés hautement qualifiés, disposant de salaires plus élevés que le salaire médian des Luxembourgeois (OECD, 2003, p. 110) et restreignant par la même l'entrée d'ouvriers non ou peu qualifiés ; à ceci s'ajoute, depuis 1994, l'obligation supplémentaire d'une garantie bancaire. Ainsi, l'immigration économique ouvrière est devenue quasiment impossible. Vu ce renforcement de la « forteresse européenne » au niveau de l'UE et au Luxembourg, l'asile est devenu une des seules possibilités légales d'entrée en UE et au Luxembourg pour les ouvriers (peu ou pas qualifiés), et ceci depuis les années 1990.

²⁶ EUROSTAT, 2002, p. 59 et p. 122.

Les personnes en provenance de l'ex-Yougoslavie n'ont plus été reçues selon les modalités de la convention entre le Luxembourg et la République Yougoslave de 1970²⁷. Elles venaient de régions en guerre et étaient à la recherche d'une « protection » avec également pour motif de chercher un avenir meilleur au Luxembourg. Ces demandeurs d'asile suivaient leurs compatriotes partis au Luxembourg avant eux²⁸. L'objectif d'une insertion professionnelle est un but compréhensible mais devenu de moins en moins réalisable vu les pratiques administratives.

Les politiques d'accueil et « d'intégration » ont varié : lors de la première vague d'arrivées (début des années 1990), ces « réfugiés de guerre » étaient reçus avec un statut ad hoc²⁹ et un accès au marché de l'emploi assuré via les procédures ordinaires pour non-communautaires (loi du 28 mars 1972), alors que les personnes arrivées à la fin des années 1990 tombaient sous la loi du 3 avril 1996 sans accès au marché de l'emploi, à l'exception de certaines mesures de régularisation et de permis de travail limités dans le temps³⁰. Une comparaison entre ces deux types de politique d'asile serait intéressante quant aux résultats de l'intégration professionnelle, de la performance des élèves et de l'identification avec le Luxembourg³¹.

Partout en Europe, on note des politiques plus rigoureuses concernant l'accueil et une éventuelle intégration des demandeurs d'asile³². Les procédures sont accélérées³³ ; les obligations de fournir des preuves de persécution deviennent de plus en plus contraignantes³⁴. Au Luxembourg, les rapatriements ont été lancés (*cf. tableau 1*). La loi « droit d'asile et formes complémentaires de protection » du 5 mai 2006 instaure des procédures accélérées avec une liste de pays sûrs (pas encore retenue) et réduit les possibilités de recours (double juridiction).

Ainsi, l'immigration économique ouvrière, qu'elle soit de type « asile » en provenance de certains pays ou une « simple » immigration ouvrière non-communautaire, est devenue quasiment impossible.

Les politiques d'accueil face à ces immigrations « subies » sont logiquement réactives. Or, celles lancées au début des années 1990 se distinguent de celles mises en œuvre face aux arrivées des années 1999/2000 (*cf. tableau 1*) : les premiers bénéficiaient d'accès immédiat au marché de l'emploi, alors que les derniers en sont exclus à l'exception de certaines mesures de régularisations ponctuelles.

²⁷ Avec pour argument que la convention est tombée en désuétude faute d'être reprise par les Etats successifs.

²⁸ Soit ils suivaient ceux arrivés dans le cadre de la convention de 1970, soit ils suivaient les demandeurs d'asile arrivés au début des années 1990, le cas des réfugiés de la guerre du Kosovo (fin des années 1990).

²⁹ Pour lequel il n'y avait pas de cadre légal.

³⁰ Règlement grand-ducal 29 avril 1999, « Intégration par le Travail » en 2001 et d'autres accords de statut humanitaire, d'autorisations de séjour, dont bénéficiaient par exemple des familles avec jeunes en formation dans l'enseignement secondaire.

³¹ BODSON/HARTMANN-HIRSCH (2005) ont constaté des attitudes d'identification très différentes entre Portugais, Cap Verdiens, Belges et citoyens de l'ancienne République de Yougoslavie avec une identification très accentuée de la part de ces derniers qu'on tentait d'expliquer par une attente prolongée et une précarité au niveau de l'autorisation du séjour, dues à la procédure d'asile.

³² SOPEMI, 2005, p. 38.

³³ « Il fallait deux ans, voire plus, pour boucler une procédure, aujourd'hui, en quatre mois tout est réglé. Les 'faux réfugiés' ne pourront plus s'incruster en France. », NOIRIEL, 1999, p. 244.

³⁴ « ...le leitmotiv qui permet de justifier tous les rejets c'est 'l'absence de preuves'. Le texte de la convention de Genève ne fait pourtant pas explicitement obligation au demandeur d'asile de prouver sa persécution. » NOIRIEL, 1999, p. 238.

4. LE REGROUPEMENT FAMILIAL

En ce qui concerne le terme « regroupement familial », notons une différence importante entre la politique du *regroupement familial* ou *l'immigration familiale des années 1970 et 1980*, et les phénomènes de regroupement familial tel qu'il est utilisé *de nos jours* ainsi :

(i) Celle des années **1970/80**, l'***immigration familiale***, remplaçait l'immigration de l'homme seul suite aux dispositions européennes, notamment au règlement 1612/68 qui définit le principe de la « libre circulation des travailleurs et des *membres de leurs familles* ». Au Luxembourg, la législation de 1972 sur l'entrée et le séjour (loi du 28 mars 1972 avec ses différents règlements) était censée donner un cadre légal aux deux conventions d'échange de main-d'œuvre avec le Portugal et l'ex-Yougoslavie (1970) et de transposer la législation européenne.

Il s'agissait d'une immigration *ouvrière* non-communautaire recherchée. Les autorités souhaitaient que l'immigré fasse venir sa femme et ses enfants – aussi pour des raisons démographiques (CALOT, 1978) – et que la femme travaille également. La pratique administrative était celle d'inciter et de responsabiliser le membre du couple qui disposait d'un contrat de travail et qui devait, au cours des premiers mois, se procurer un logement afin de pouvoir faire venir sa famille. Toutefois, les épouses (rarement les époux) n'obtenaient un permis de travail qu'après 3 ans de séjour, ce qui contraignait de nombreuses femmes – le plus souvent portugaises à l'époque – de travailler au noir pendant leurs premières années au Luxembourg. Le but de cette pratique politique était-il davantage d'ordre démographique ?

(ii) Le « ***regroupement familial*** » examiné ici est synonyme de l'*accueil de personnes non actives, souhaitant « tout simplement » rejoindre les leurs*. L'immigration, sur base du **regroupement familial**, est un phénomène peu discuté au Luxembourg, alors qu'il est un objet de débat en France et ailleurs où l'on estime que ce type d'immigration « subie » prend de l'ampleur, qu'on préfère limiter l'immigration à celle qui vise l'emploi et que, par ailleurs, on est à la recherche d'une immigration hautement qualifiée, « recherchée ou sélectionnée ».

Pour le regroupement familial, il s'agit de faire suivre un membre de la famille de l'immigré ou du réfugié reconnu, mais qui ne fait pas partie de la famille nucléaire, tel que par exemple des enfants qui ne sont pas/plus à charge, ou de l'un ou des deux parents, etc. Différentes directives européennes définissent un cadre minimal pour ce type d'immigration qu'elle concerne les ressortissants communautaires (directive 1990/364)³⁵ ou non-communautaires (directive 2003/86)³⁶.

(iii) Depuis 1968 (règlements (CEE) n. 1612/68 et 1408/71), la libre circulation et le séjour des travailleurs européens et des membres de leur famille (nucléaire avec enfants jusqu'à 21 ans) a été facilitée par les textes de loi européens.

Toutefois, on note des restrictions quant au libre séjour des *citoyens UE non actifs*. Ceci est particulièrement prononcé au Luxembourg, EM qui, en appliquant les textes de loi européens, peut refuser de nombreux immigrés potentiels disposant de ressources personnelles (financières) insuffisantes :

³⁵ Directive 1990/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour ; JOCE L 180 du 13.7.1990, p. 26–27.

³⁶ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial ; JOCE L 251 du 3.10.2003.

Selon l'ancienne législation UE (art. 1 de la directive 1990/364), les autorités pouvaient refuser l'autorisation de séjour à des ressortissants communautaires non actifs, qui souhaitaient venir habiter au Luxembourg soit en tant que personne autonome, soit auprès d'un de leurs proches, qui, quant à eux, étaient des immigrés actifs au Luxembourg³⁷ : les non actifs devaient disposer « pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, d'une **assurance-maladie** couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil et de **ressources suffisantes** pour éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil. Les *ressources visées au premier alinéa sont suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de ressources en deçà duquel une **assistance sociale** peut être accordée par l'État membre d'accueil à ses ressortissants (...)* ou lorsqu'elles sont supérieures au niveau de la **pension minimale de sécurité sociale** versée par l'ÉM d'accueil. » Le Luxembourg a transposé ces dispositions en reprenant le texte européen (règlement grand-ducal du 28 mars 1972).

Vu la structure des salaires, des montants pensions minimums et des prestations d'assistance sociale au sein de l'UE-15, et à fortiori de l'UE-27, le Luxembourg se trouve en tête des EM, voici quelques montants à titre d'exemple :

T₂

Montants mensuel de l'assistance sociale (1er adulte)

Assistance sociale de droit au/en	Montant pour le 1 ^{er} adulte
Danemark	€ 1.153,00
Luxembourg	€ 1.044,80
Islande	€ 1.010,00
Belgique	€ 613,33
France	€ 425,40
Allemagne	€ 345,00
Estonie	€ 48,00
Lettonie	€ 30,00

Source : MISSOC, Soziale Sicherheit, Situation zum 1 Januar 2005.

Les objectifs des dispositions européennes visent à éviter un « benefit shopping » au sein des EM et à ne pas élargir le cercle des bénéficiaires de l'assistance sociale des EM d'accueil.

L'application de cette directive avait pour effet que seule une *immigration non active aisée* pouvait s'installer au Luxembourg, avec des revenus issus soit d'un capital financier, soit d'une retraite généreuse.

³⁷ Cf. Ombudsman, Rapport d'activité 2005 où il évoque ce problème des pensions modiques en soulignant aussi les pratiques administratives de refuser les déclarations de prise en charge faites par leurs descendants.

Les cas concrets de refus d'autorisations de séjour pour des ressortissants communautaires non actifs ont été cités par l'Ombudsman (rapport d'activité 2005) ainsi que dans deux études récentes (BESCH et al, 2005 et HARTMANN-HIRSCH, 2007).

Au niveau européen, on faisait la distinction entre **travailleurs**, dont la libre circulation et le séjour dans tous les EM ne devaient en aucun cas être freinés, (règlement (CEE) No 1612/68) et **citoyens non-actifs** (directive 1990/364), dont par exemple les retraités et les étudiants, qui devaient fournir une preuve en matière de ressources personnelles.

Cette disposition a pour effet que le territoire de l'UE se divise en deux groupes d'EM : ceux qui disposent de niveaux de vie élevés et qui sont à même de refuser des ressortissants des EM « plus pauvres » et ceux qui sont obligés d'accepter les ressortissants en provenance des EM plus riches, tout en étant moins privilégiés eux-mêmes.

Depuis 2006, la directive 2004/38 devait être transposée et est donc en vigueur³⁸. Elle semble modifier la situation dans le sens d'avoir une seule catégorie : « **les citoyens de l'UE** » au lieu du « **travailleur** (avec ou sans membres de la famille ; règlement (CEE) No 1612/68) » et des « **ressortissants des États membres qui ne bénéficient pas de ce droit en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, ainsi que les membres de leur famille, donc les citoyens UE non actifs** (directive 1990/364).

Or, ce traitement plus égalitaire (un seul titre et une seule catégorie!) fait tout de même apparaître des dispositions dualisantes :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois :

- a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil, ou
- b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes *afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil* au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil. » (art. 7, directive 2004/38).

Notons que :

- pour a), aucune condition n'est énoncée quant au montant du salaire, qui peut donc être inférieur à celui de l'assistance sociale de droit de l'EM d'accueil,
- pour b), la condition des ressources précise - « *supérieures au niveau de ressources en deçà duquel une **assistance sociale** peut être accordée par l'État membre d'accueil à ses ressortissants* » (art.1 de la directive 1990/364) - a été remplacée par la condition « de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'EM d'accueil ».

Ainsi, la pratique administrative devait être modifiée sans que nous ne connaissions déjà les orientations de celle-ci. Toujours est-il que l'assistance sociale reste l'ordre de grandeur pour le contrôle administratif.

³⁸ Cette directive comme d'autres sera transposée dans le cadre d'une loi, dont l'avant projet a été publié en 2007.

Concernant le regroupement familial, de nouvelles conditions plus favorables existent dans le texte actuel: sont ainsi bénéficiaires

- « les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire ;
- tout autre membre de la famille, quelle que soit sa nationalité, qui n'est pas couvert par la définition figurant à l'article 2, point 2), si, dans le pays de provenance, il est à charge ou fait partie du ménage du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal, ou lorsque, pour des raisons de santé graves, le citoyen de l'Union doit impérativement et personnellement s'occuper du membre de la famille concerné. » (art. 2 et 3)³⁹.

Quant au premier groupe de bénéficiaires, ces ascendants doivent déjà être à charge du *pays d'origine*, et ceci *avant* de venir s'établir au Luxembourg ; quant au deuxième groupe, l'appréciation sera essentiellement de type qualitatif, donc difficile à gérer pour l'administration et à accepter pour les concernés.

De nombreuses dispositions légales doivent être revues à la lumière de cette récente directive, mais les principes en matière de regroupement familial ne changeront pas fondamentalement : il subsiste deux catégories de ressortissants communautaires, les actifs et les non actifs ; les derniers sont toujours davantage soumis aux conditions de preuves de ressources personnelles. Et vu les niveaux de vie des 27 EM (*cf. tableau 2*), le Luxembourg sera toujours en position de pouvoir refuser des ressortissants à pension modique en provenance des 25 autres EM (à l'exception du Danemark qui se situe au-dessus du Luxembourg, *cf. tableau 2*) mais aussi ceux disposant de pensions généreuses de leur EM d'origine.

D'autres questions d'ordre juridique sont soulevées mais n'ont pas encore été tranchées⁴⁰ comme par exemple celle de la proportionnalité des deux conditions, qui sont celles de l'autorisation de séjour (directive 2004/38) et de l'assurance maladie (règlement (CEE) No 1408/71⁴¹). Faudrait-il disposer de l'une ou de l'autre en premier ? Faut-il disposer des deux à la fois ? Est-ce que le règlement (CEE) No 1408/71 (assurance maladie) prime sur la directive 2004/0038 ou l'inverse ? Tant que ces questions restent sans réponse, les pratiques administratives seront variées au sein des 27 EM.

En tant qu'EM avec une immigration européenne importante, ce problème concernera le Luxembourg plus que les autres EM tout en lui « procurant » le cadre légal UE avec un niveau de vie élevé (*cf. tableau 2*) qui, jusqu'à présent, justifie le refus d'un certain regroupement familial non recherché.

(iv) Quant au regroupement familial de ressortissants non-communautaires, il est plus difficile à atteindre vu le principe de la différence entre ressortissants et non-ressortissants, principe de base de l'UE. Une directive récente (2003/86/CE) stipule des conditions de regroupement familial pour les ressortissants non communautaires : à condition d'avoir un titre de séjour au moins d'un an et « une possibilité réelle de rester durablement », le requérant peut demander le regroupement du *conjoint*, des *enfants mineurs, y compris les enfants adoptifs*,

³⁹ De nouveau, les orientations des pratiques administratives sont toujours inconnues.

⁴⁰ Entre autres par la Cour de Justice Européenne ou par un texte de loi.

⁴¹ Cette dernière condition est remplie avec la carte de santé européenne – condition que la majorité des citoyens UE remplissent.

alors que les EM *peuvent* adopter des dispositions *plus généreuses* permettant par exemple le regroupement des *ascendants en ligne directe et du premier degré, celui des enfants majeurs célibataires et du partenaire non marié*.

Notons une différence significative : en cas de ressortissants UE, le regroupement familial concerne les membres *autres que ceux de la famille nucléaire*, alors qu'ici ces derniers sont objet des stipulations dans le cas de *salariés* - et a fortiori dans le cas des ressortissants non actifs (toujours non UE) ! Il serait intéressant de connaître les pratiques administratives concernant les immigrés peu/pas qualifiés et hautement qualifiés.

Le cadre légal s'inspire des droits des Communautaires avec certains parallélismes. Comme pour l'arrivée de citoyens communautaires, « il pourra être demandé au regroupant de disposer (...) d'une assurance maladie et de ressources stables pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale ». A nouveau, les dispositions européennes, qu'elles soient destinées au regroupement de ressortissants communautaires ou non-communautaires, visent à rendre inopérantes d'éventuelles stratégies d'un « benefit shopping » et afin de ne pas élargir le cercle des bénéficiaires de régimes passifs.

(v) Vu le positionnement du Luxembourg sur le classement des montants d'assistance sociale de droit (cf. 2), ce petit EM au niveau de vie élevé était/est toujours dans une situation lui permettant de pratiquer un regroupement familial sélectif, même dans le cas de ressortissants *communautaire* non actifs ; ceci explique, éventuellement, le peu de discussion que ce volet d'immigration a causé au Luxembourg en comparaison avec la France.

5. LA DOUBLE IMMIGRATION

La double immigration marque l'expérience d'autres pays européens depuis quelques années (WIHTOL de WENDEN in ASTI 2003, PETHE 2006, WEISS, 2005, 2006), alors que le Luxembourg la connaît depuis des décennies (von KUNITZKI, 1981 et 2007). Ce terme désigne la situation d'une immigration ouvrière peu ou pas qualifiée avec de l'autre côté une immigration hautement qualifiée. Depuis quelques années, d'autres EM sont à la recherche de salariés non-communautaires hautement qualifiés, par exemple d'informaticiens, qui se situent, dès le premier jour au pays d'accueil, en haut de l'échelle socioprofessionnelle et des revenus.

En général, on attribue l'immigration et aussi l'immigration hautement qualifiée à la globalisation : la mobilité géographique de ces immigrés est synonyme de la mobilité du capital économique.

Selon WIHTOL de WENDEN (2003, p. 21s), la migration a changé d'une émigration peu scolarisé en une immigration qualifiée et hautement qualifiée ; les migrants de nos jours « proviennent de *couches sociales moyennes, urbaines et scolarisées*. Ce ne sont plus les pauvres qui décident de quitter leur pays d'origine » « le migrant, on le retrouve aujourd'hui à *tous* les niveaux de la vie de travail ».

PETHE (2006) a analysé le phénomène des « green card » en Allemagne en partant de deux perspectives d'analyse de migrations hautement qualifiées, le « Brain drain » comme mouvement d'émigrants de pays du Sud vers ceux du Nord et le « Brain exchange » comme un mouvement de circulation, caractéristique d'une période de globalisation du capital et des

ressources humaines dépendant de mouvements conjoncturels. L'auteur vise des informaticiens, des ingénieurs, qui sont, il est vrai, hautement qualifiés sans qu'ils s'agisse de membres de la direction des entreprises, donc de décideurs économiques.

WEISS (2005, 2006) constate que le phénomène de l'immigration hautement qualifiée ne peut plus être considéré dans le cadre d'une approche d'Etat-nation, étant donné qu'il s'agit d'une transnationalisation des capitaux culturels dans un monde économique globalisé. Analyser des inégalités (et d'autres phénomènes) relatives aux (é- et im-)migrations devient difficile, sinon impossible dans un cadre d'Etat nation avec des approches quantitatives (panels, enquêtes avec échantillonnage national) conçues et réalisées à l'intérieur d'Etats nation : « methodological nationalism » (WEISS, 2005, p. 1ss); l'auteur optant pour une approche qualitative réalise des entretiens avec des immigrés hautement qualifiés : des informaticiens, etc., «an educated tranche of the upper middle class» (WEISS, 2006, p. 4). Les Etats nation ont tendance à réduire les obstacles à une intégration professionnelle, notamment pour ceux qui disposent d'un capital culturel reconnu au niveau international (IT, médecins, etc.) : l'immigration recherchée. Alors que le capital culturel « local » d'immigrés ouvriers n'est rarement reconnu par les autorités des pays d'accueil « because the nation state has standardized knowledge and education certificates. Cultural distinction very often refers to national as well as upper class standards. » (WEISS, 2004, p. 11)

Sans aller plus loin dans les analyses susmentionnées, il faut constater que la situation au Luxembourg diffère à plusieurs égards de celles des EM limitrophes dans le sens :

- que la transnationalisation du capital culturel est beaucoup plus avancée dans une économie « nationale » qui fonctionne sur base de 73% d'étrangers ;
- que même les réseaux sociaux de la vie privée peuvent – vu la part importante d'étrangers – se faire en « ghetto » transnational,
- qu'il semble y avoir deux types d'immigrés hautement qualifiés : ceux, que les études des autres EM ciblent normalement, les *immigrés hautement qualifiés*, « the transnational upper middle class » et ceux qui se situent au-dessus, les *décideurs économiques*, the « transnational upper class » (WEISS, 2005). Les décideurs économiques ont un impact plus important sur l'économie d'un Etat-nation de la taille du Luxembourg que le premier groupe mentionné. Les deux groupes seraient l'exemple concret d'une transnationalisation avancée du capital culturel (et économique) avec des répercussions – probablement - importantes sur un petit Etat-nation de la taille du Luxembourg ;
- que les deux catégories proviennent d'EM du Nord et d'autres pays du Nord du globe (cf. 7) ; la théorie de la circulation, nous ne pouvons, à ce stade, ni la confirmer, ni l'infirmer. Quant au « Brain drain », le mouvement des immigrés hautement qualifiés se fait surtout à partir d'Etats du Nord du globe vers le Luxembourg.

La présence des décideurs économiques et des autres immigrés hautement qualifiés suggère de multiples questions et hypothèses au Luxembourg:

Les individus concernés, visent-ils une intégration ou considèrent-ils leur séjour, limité dans le temps⁴², comme un passage qui ne mérite guère d'efforts d'intégration de leur part ? Qu'en

⁴² Certains résultats de LANGERS, 2007 confirment des durées plus courtes de séjour des immigrés hautement qualifiés, ce qui pourrait confirmer les « circulations »/rotations répétitives.

est-il des efforts attendus de leur part par les autorités ? Quels sont les objectifs et appréciations des autorités et des concernés – autochtones et immigrés ?

La situation du Luxembourg, plus pointue que celle des autres EM pourrait faire croire que l'affaiblissement de l'Etat nation est plus avancé aussi que dans les pays voisins. Von KUNITZKI (2007) fait l'esquisse de la « success story » du Luxembourg en parlant de deux moments décisifs où un management Luxembourgeois (« Koweït 1 » en 1919) et un management étranger (Koweït 2 en 1975) ont sauvé une économie « nationale » en crise (cf. citation p. 4).

Cette économie se développe avec un marché de l'emploi hautement régulé (droit du travail, accès réglementé des non-Communautaires au marché de l'emploi), et dont le cadre est fixé et géré par les *autorités nationales*. Face à la définition du cadre légal, les étrangers ne peuvent guère intervenir, étant donné qu'ils ne peuvent participer qu'aux élections *communales*. C'est via les procédures tripartites qu'une possibilité de négociation leur est donnée. Même si de nombreux éléments sont, entretemps, définis par les autorités européennes et une économie globalisée avec un secteur compétitif qui est à 80% étranger (FONTAGNE, 2004), la transposition et le contrôle relèvent de la compétence d'une administration *nationale*, qui quant à elle, est à presque 90% nationale – configuration, qui pourrait être une source de conflits entre administration et économie, ce qui ne s'est pas produit. Manifestement, les autorités ont bien répondu aux demandes et exigences des décideurs économiques, qu'ils soient, d'ailleurs, étrangers ou nationaux.

De nouveau, nous sommes face à des politiques pro-actives – est-ce le cas aussi du Luxembourg ? Ces immigrés hautement qualifiés sont certainement « recherchés » par le secteur concurrentiel et cette recherche est aidée par les autorités dans la mesure où il s'agit de ressortissants non-communautaires - comme c'est d'ailleurs le cas d'autres pays aussi (SOPEMI) ; au Luxembourg, leur accès au marché de l'emploi a été facilité par des pratiques administratives⁴³.

Comme le marché de l'emploi du Luxembourg n'est guère comparable à celui d'autres grands EM, les analyses déjà réalisées sur ces immigrés hautement qualifiés ne sont guère « transférables » et ne permettent pas de formuler des hypothèses ou d'énoncer des constats. Jusqu'à présent, aucune étude n'a ciblé ce groupe peu nombreux mais aux effets importants.

Notons encore la présence de fonctionnaires internationaux qui ne font partie ni du marché de l'emploi intérieur ou national, ni de la sécurité sociale, ni du système scolaire public mais qui ont une influence indéniable sur la vie sociétale vu leur apport de capital économique, social et culturel à la société luxembourgeoise. Il s'agit d'un autre type de transnationalisation où un monde à part, multinational et égalitaire en interne, se crée à l'intérieur d'un cadre national. Par la suite, nous les omettons consciemment vu leur non-participation aux marchés de l'emploi national et/ou intérieur.

⁴³ Dans la mesure où les permis de travail pour des candidats disposant d'un salaire supérieur à 4 fois le salaire social minimum sont accordés plus facilement (OCDE, 2003, p. 110 ; cf. tableaux 5 et 7).

CHAPITRE III

Le marché de l'emploi

1. LA RÉPARTITION DES ÉTRANGERS DANS UN MARCHÉ DE L'EMPLOI « ÉTRANGER »

Depuis 1968, la libre circulation des **citoyens communautaires** est en vigueur, avec des périodes restrictives comme celles suivant l'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne stipulant que le Luxembourg pouvait continuer à contrôler l'accès au marché de l'emploi des primo-arrivants portugais à l'aide des trois permis de travail (Rapport GLESENER). Etant donné que les afflux portugais redoutés par les autorités ne se réalisaient pas, cette restriction fut abolie en 1990.

La part d'étrangers *actifs* comparée à celle des Luxembourgeois *actifs*⁴⁴ est importante surtout sur le marché de l'emploi intérieur, elle ne trouve pas d'équivalent dans d'autres EM et est en augmentation constante, toujours « aux dépens » des Luxembourgeois :

T₃ Composition du marché de l'emploi intérieur salariés (en %)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Luxembourgeois	53,9 %	44,5 %	37,5 %	35,5 %	34,7 %	34,1 %	33,4%	32,6
Étrangers	46,1 %	55,5 %	62,5 %	64,5 %	65,3 %	65,9 %	66,6%	67,4
<i>Frontaliers</i>	19,6 %	27,7 %	33,3%	37,5 %	38,0 %	38,6 %	39,4%	40,4
<i>Étrangers résidents : UE</i>	24,3 %	25,1 %	24,8 %	24,3 %	24,2 %	24,1 %	23,9%	24,2
<i>Étrangers résidents : non-UE</i>	2,1 %	2,7 %	2,9 %	2,7 %	3,1 %	3,2 %	3,3%	2,8

Source : STATEC, *Note de conjoncture*, No.1, 2006, p.109.

Le Luxembourg se trouve toujours en haut de l'échelle de la création d'emplois⁴⁵ avec toutefois une forte augmentation du chômage, une diminution de la création d'emploi depuis 2001 ainsi qu'un taux d'inactivité très important qui est, depuis 2002, à nouveau, en augmentation, (HARTMANN-HIRSCH, 2006).

Notons d'emblée que :

- la part des salariés frontaliers dans la création nette d'emploi se chiffrait à 71% en 2004⁴⁶,
- pour les *licenciements*, les frontaliers sont moins touchés que les résidents⁴⁷,
- le solde migratoire avait atteint le pic en 1999, notamment avec l'arrivée de demandeurs d'asile de l'ex-Yougoslavie (*cf. I*) et
- la part des Luxembourgeois va toujours en diminuant.

⁴⁴ La part des résidents étrangers versus résidents luxembourgeois est moins importante; elle s'est élevée à 36.9% en 2001 (*cf. STATEC, Luxembourg en chiffres*, 2002).

⁴⁵ Cf. European Commission, January 2006, Indicators for monitoring the Employment Guidelines, p.19

⁴⁶ Rapport d'activité, Ministère du Travail et de l'Emploi, 2005, p. 70.

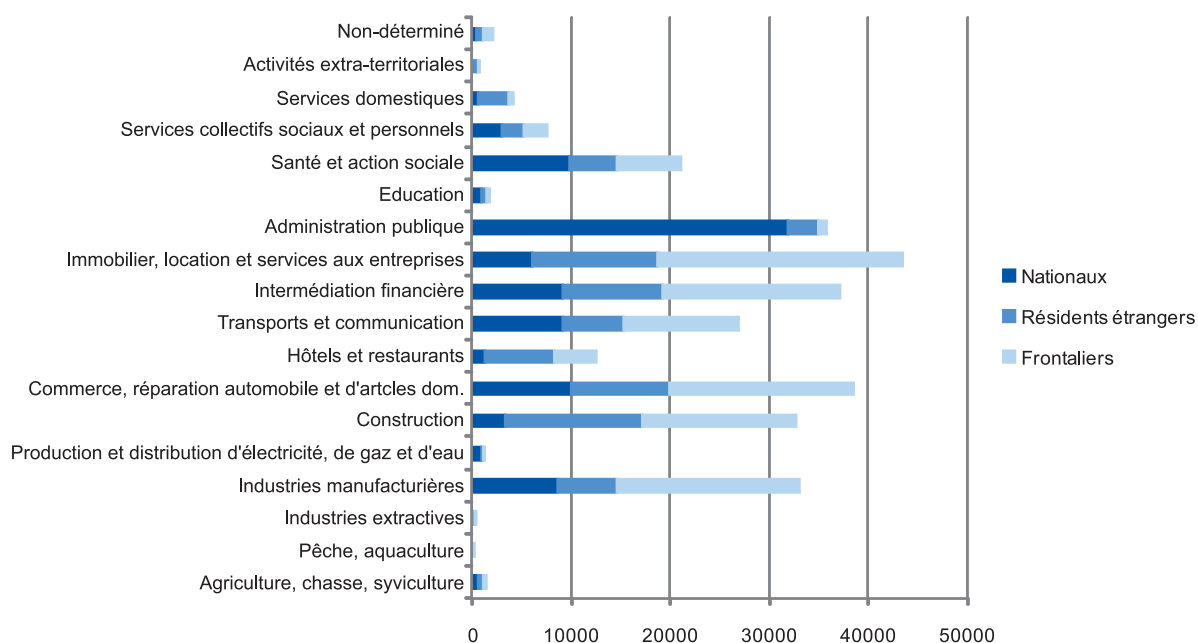
⁴⁷ Cette comparaison a été faite sur base des formulaires 301 imposant de nombreuses précautions en matière d'interprétation ; *cf. Note de conjoncture*, STATEC, 4/2002, p. 41 et Conseil Economique et Social, 2003. p. 56.

Les non-Communautaires constituent un groupe minoritaire, dont la part sur le marché de l'emploi national est en augmentation constante. Les autorités disposent de moyens pour « faciliter » leur intégration ou leur exclusion, et ceci à l'aide de l'octroi ou du refus des permis (note 42) et à l'aide de la législation européenne.

Les atouts des salariés résidents – luxembourgeois et étrangers – semblent plus faibles, ce qui, selon des évaluations internationales (PISA 20004, ZAHLEN, 2003) et des études récentes (ZANARDELLI, 2004) pourrait être attribué aux déficits en matière de formation. Ceci toucherait en premier les Portugais résidents et d'autres nationalités du Sud du globe/de l'Europe, ensuite les Luxembourgeois, alors que les « résidents limitrophes » (allemands, belges et français) et d'autres nationalités du Nord disposent de niveaux de formation plus élevés (HARTMANN-HIRSCH, 2007a, tableau 8).

Malgré une multiculturalité exceptionnelle, la segmentation du marché de l'emploi est prononcée ; la diversité dans les entreprises, et même à l'intérieur de certains secteurs, est moins équitable que ne le suggèrent les autorités européennes dans le cadre de leurs politiques anti-discriminatoires : certains secteurs restent relativement homogènes tels l'administration publique, la construction, le tourisme, l'hôtellerie :

G₁ Emploi par secteur et par résidence (31 mars 2006)



Source : IGSS et Ministère du Travail et de l'Emploi, Rapport d'activité 2006, p. 79

Cette ségrégation s'explique en partie par des politiques des ressources humaines. Sur base d'une similitude du capital social et culturel (formation professionnelle initiale, langue maternelle et véhiculaire, expériences professionnelles antérieures), les responsables des ressources humaines ont tendance à recruter des personnes avec des profils identiques. Ceci contribue à une homogénéisation des entreprises et des secteurs (BESCH et al., 2005).

Certaines évolutions devraient attirer notre attention :

- L'administration publique est à presque 90% dans les mains des Luxembourgeois, ceci malgré une ouverture de 6 secteurs déclarés « ouverts » aux ressortissants européens ; environ 40% des Luxembourgeois sont actifs dans la fonction publique et parapublique et 23% des Luxembourgeois sont actifs dans la fonction publique ; ils ne représentent que 20% au sein du secteur concurrentiel – configuration unique en UE.
- Le secteur de la construction (*cf. tableau 4*) était fortement occupé par les Portugais ; à l'heure actuelle, les frontaliers s'y sont implantés, et ceci malgré un meilleur niveau de formation des frontaliers (*cf. partie IV.5.2.*). Prennent-ils le rôle d'immigrés traditionnels primo-arrivants en occupant des secteurs abandonnés d'abord par les autochtones et ensuite par les Portugais de 2^{ème} ou 3^{ème} génération devant donc affronter « l'habituelle » dévaluation de leur capital culturel d'origine ou s'agit-il d'une création nette d'emploi qui revient à presque 100% aux frontaliers ?
- Pour ce même secteur, il est étonnant d'observer une hausse de 30% - chiffre qui « embellit » le phénomène en chiffres absolus ; *cf. tableau 4*) pour les ex-Yougoslaves, alors qu'il y a eu des arrivées importantes au début et à la fin des années 1990. Pourquoi ces personnes n'ont-elles pas davantage intégré ce secteur ? Est-ce dû à un capital social et culturel qui ne correspondait pas/plus aux besoins des employeurs de la construction ? Les compétences linguistiques, ni germanophones ni romanophones ne correspondaient-elles pas aux attentes des entreprises – à la recherche d'une certaine homogénéité culturelle? Ou est-ce dû à l'inactivité prolongée, à la procédure d'asile, qui les rend « inéligibles » à un emploi quelconque en secteur concurrentiel ?

T₄

Certaines nationalités et la résidence dans le secteur de la construction

	1992	2005
Portugais (résidents et non résidents)	41.4%	35.7%
Français (résidents et non résidents)	15.1%	20.5%
Allemands (résidents et non résidents)	7.3%	13.8%
Belges (résidents et non résidents)	6.8%	11.1%
Ex-Yougoslaves	2.3%	3.1%
Luxembourgeois (résidents ou non résidents)	17.1%	10.7%
Frontaliers : 3 nationalités	29.5%	43.1%

Source : IGSS

2. ACCÈS AU MARCHÉ DE L'EMPLOI POUR LES NON-COMMUNAUTAIRES

Au Luxembourg, l'accès au marché de l'emploi luxembourgeois est difficile pour des ressortissants non-communautaires⁴⁸, en comparaison avec d'autres EM, exigeant des futurs salariés et des employeurs une attente de 5 ans au minimum, alors que la création d'emploi a été parmi les plus performantes au sein de l'UE.

La politique avec une pratique restrictive face aux ressortissants non communautaires est-elle dans l'intérêt de l'économie ? Selon BESCH (et al. 2005), le Rapport GLESENER (2004) et l'avis du CES (2006), les employeurs plaident en faveur d'une libéralisation de la loi ; cherchent-ils un accès plus facile pour immigrés non européens peu/pas qualifiés et/ou hautement qualifiés ? Par contre, les autorités souhaitent placer « leurs » chômeurs/demandeurs d'emploi, ne serait-ce que pour atteindre les objectifs de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Les EM sont évalués sur base des données du marché de l'emploi national et non pas sur celles du marché intérieur.

Cette législation servait durant des décennies (1970/1980) à intégrer les ouvriers non ou peu qualifiés notamment en provenance du Portugal, alors qu'elle sert, à l'heure actuelle, à favoriser l'intégration d'immigrés hautement qualifiés en provenance d'Etats du Nord du globe, qui disposent de salaires médians plus élevés que ceux des Luxembourgeois ; les salariés disposant d'un salaire équivalent à 4 fois le salaire social minimum⁴⁹ ont davantage de chances d'obtenir un permis de travail (OCDE, 2003). La pratique administrative illustre ce cas de figure (cf. tableau 5).

T₅ Permis de travail, nombre de dossiers traités et taux de refus

Pays d'origine	Nombre de décisions prises (fréquence)				Taux de refus (en %)			
	2000	2002	2004	2005	2000	2002	2004	2005
Nationalité inconnue	56	64	89	74	1.8	3	1.1	5.4
Amérique du nord	320	263	215	187	2.5	3	7.4	3.2
Amérique latine	137	206	194	165	12,0	8.3	24	7.2
Antilles	37	46	37	37	14	20	8.1	2.7
Afrique	740	914	842	806	11	10	14	8.7
Asie méridionale	73	58	71	87	2.7	6.9	21	8
Asie occidentale	89	72	103	105	16	15	27	14.3
Asie orientale	381	421	420	402	4.2	10	8.3	4
Europe de l'Est	2.847	3.214	2.725	2.337	7.7	6.4	10	0.3
Océanie	26	26	16	26	3.8	3.8	6.3	7.7
Nationalité EEE obtenue après décision/ UE	37	42	38	7	8.1	9.5	13	
Europe autres pays	66	49	23	2	1.5	4.1	4.3	0
Total des décisions et moyenne des refus	4.809	5.375	4.773	4.723	7.7	7.7	11	6.5

Source : Ministère du Travail et de l'Emploi, **Rapport d'activité**, 2000 à 2005.

⁴⁸ Régie par la loi du 28 mars 1972, qui prévoit un permis A valable pour 12 mois chez un même employeur, un permis B valable durant 48 mois dans le même secteur (celui du premier employeur) et après 5 ans, le permis C, illimité, valable pour tous les secteurs économiques ainsi que le permis D pour l'apprentissage. Ces dispositions ont été renforcées par le règlement grand-ducal du 17 juin 1994 avec des obligations pour l'employeur de déposer une garantie bancaire pour leurs salariés non-communautaires afin de couvrir les frais d'un éventuel rapatriement (Rapport GLESENER, 2004).

⁴⁹ Il n'y a pas de dispositions de ce type dans le texte de loi ou du règlement grand-ducal.

On observe une augmentation des demandes de permis, surtout pour les **Nouveaux EM** jusqu'en 2004. La pratique administrative face aux Européens de l'Est a été restrictive jusque là. Notons une baisse du taux de refus qui s'explique par une décision du gouvernement (mai 2005) de ne pas encore accorder la libre circulation aux citoyens des NEM, mais de traiter leurs demandes de permis plus favorablement. Notons aussi une nette diminution des demandes de permis de la part des Européens de l'Est.

Où se situent les citoyens en provenance de ces pays par rapport à la question de la double immigration ? Manifestement, les nationalités du Nord (états baltiques) se situent parmi les immigrés hautement qualifiés, alors que les autres NEM se trouvent en bas de l'échelle des salaires (*cf. tableau 7a*).

Sont particulièrement privilégiés les Américains du Nord, les Européens non-communautaires, les personnes de nationalité inconnue, celles de l'Océanie ainsi que ceux/celles de l'Asie Orientale avec, surtout, le Japon.

Les personnes de l'Asie Occidentale (essentiellement les pays musulmans) ainsi que celles d'Afrique se trouvent en situation de désavantage clair.

En référence aux inégalités sociales à l'intérieur d'un Etat-nation, le globe se divise également en régions « bien cotées », les régions développées du Nord, et celles en transition ou sous-développées du Sud.

Deux autres éléments montrent à quel point les ouvriers non ou peu qualifiés, ne sont plus recherchés par les autorités⁵⁰ ?

- Les chômeurs en possession d'un permis A ont été considérés « disponibles pour le marché de l'emploi » jusqu'au moment de la fin de validité du permis – moment à partir duquel ils n'ont plus perçu les indemnités de chômage (BESCH et al, 2005).
- Ceci valait également pour le cas de salariés non-communautaires touchés par une faillite de l'entreprise qui les emploie où la garantie des créances des salariés non-communautaires n'a pas été reconnue par l'Administration de l'Emploi.

Différentes jurisprudences et une recommandation de l'Ombudsman (recommandation No 5 - 534, 2004) ont eu pour effet l'adoption d'un nouveau règlement grand-ducal (du 31 juillet 2006) explicitant les points de litige par rapport aux permis de travail avec une interprétation plus favorable pour les concernés.

Selon l'ancienne législation (lois du 3 avril 1996 et du 18 mars 2000), le **demandeur d'asile** n'avait pas accès au marché de l'emploi pendant la procédure d'asile à l'exception de trois périodes, quand les autorités ont lancé des politiques d'intégration professionnelle, limitées dans le temps ou non.

1. En mai 1992, les personnes à la recherche d'une protection temporaire provenant de régions en guerre (**Bosnie Herzégovine**) obtenaient les permis habituels (A, B, et C) à condition :
 - a. d'avoir trouvé un emploi,

⁵⁰ L'avis des entreprises à cet égard n'est pas connu.

- b. de disposer d'un logement non-subventionné,
- c. de ne pas avoir troublé l'ordre public.

Environ 3.000 personnes (actifs et les autres personnes du ménage) furent intégrées pour une certaine durée.

2. D'avril 1999 à juin 2000 (règlement grand-ducal du 29 avril 1999) les personnes originaires des régions des Balkans recevaient 2 fois un permis de travail d'une durée de 6 mois. Ce type de permis n'était pas un permis A selon la loi de 1972. Environ 1.500 personnes (actifs et les autres personnes du ménage) bénéficièrent de cette procédure.

3. **L'Intégration par le Travail** (selon la procédure des 3 permis) était initialement destinée aux « **sans-papiers**⁵¹ » et ensuite rendue accessible aux **demandeurs d'asile déboutés ou non** avec des conditions de séjour préalable précises. Les demandes pouvaient être déposées :

- a. entre mai et juillet 2001 pour les « **sans papiers** »
- b. entre mai et octobre 2001 pour les **demandeurs d'asile**

Les résultats au 3 juillet 2002⁵² étaient les suivants : des demandes pour 2.946 personnes avaient été déposées ; environ deux tiers des demandes ont été accordées⁵³. Pour les personnes régularisées, la garantie bancaire n'est pas exigée. Ces personnes commencent à travailler avec un permis A. C'est l'employeur qui est en charge de la demande du permis suivant. *L'Intégration par le travail* avait été lancée pour des raisons humanitaires, mais répondait également aux besoins de l'économie.

4. Depuis début 2005, le gouvernement règle les cas exceptionnels « de **familles** arrivées avant le 1^{er} août 2001 et ayant au moins **un enfant en voie d'accomplissement de sa formation postprimaire** » (Bulletin d'information et de documentation, 2005) et ceci sur base des conditions supplémentaires suivantes :

- un des deux parents doit avoir un salaire, équivalent au complément de l'assistance sociale (RMG) accordé à un adulte seul,
- le ménage doit disposer d'un logement non-subsidié.

Les demandeurs d'asile, ceux en possession d'un permis A ou B et, a fortiori, ceux n'en disposant pas, sont les personnes les plus exposées à la précarité d'emploi. Tant que leurs dossiers sont en instruction, ils sont exclus d'un quelconque projet d'intégration⁵⁴. Selon l'observation des responsables administratifs et des ONG, les personnes ayant travaillé « au noir », ayant donc disposé d'un employeur *avant* le lancement de *L'Intégration par le Travail* avaient un net avantage, comparé à leurs compatriotes ayant suivi les consignes légales. Un des obstacles pour les Africains serait celui de la couleur de la peau : pour un engagement non déclaré, celle-ci est un facteur d'exclusion.

⁵¹ Des personnes non communautaires, arrivées pour des raisons inconnues et multiples.

⁵² Cf. Cellule de régularisation, Rapport annuel in Rapport d'activité du Ministère du Travail et de l'Emploi, 2002, Luxembourg, 2003.

⁵³ Le reste étant des décisions provisoires, des dossiers en instruction, etc.

⁵⁴ A l'exception d'une perspective récente, créée dans le cadre du programme communautaire « Fonds Européen pour Réfugiés » : grâce à une collaboration entre une ONG et le Ministère de l'Education nationale, une alternative à l'apprentissage (inaccessible de par la loi) a pu être lancée.

Le nombre des personnes reconnues comme réfugiés, selon la Convention de Genève, est limité (cf. *tableau 1*). Il est impossible de repérer les réfugiés reconnus après l'octroi du statut dans les statistiques administratives. Ainsi, nous ne savons rien de leurs parcours professionnels, de leurs performances professionnelles et des secteurs occupés.

(i) Or, une étude réalisée par le Fonds National de Solidarité sur la dépendance du RMG de personnes régularisées en 2001 (suite à la mesure de régularisation *Intégration par le Travail*, ci-dessus), nous permet d'observer un degré élevé d'insertion professionnelle et un non-recours à l'assistance sociale :

- seulement 47 personnes des 2.946 personnes régularisées vivaient du RMG au 14 novembre 2006 : taux de 1.6% contre moins de 3% de la population résidente
- depuis 2001 jusqu'au 14 novembre 2006, des demandes concernant 419 personnes ont été introduites (dont une partie a bénéficié du RMG).

(ii) Alors qu'un sondage réalisé suite à cette même régularisation de 2001, par les organisations patronales présente l'avis des employeurs sur les salariés régularisés dans leurs entreprises (Bulletin d'Information et de Documentation, p. 128s). Les problèmes les plus fréquemment signalés étaient les suivants :

- « - les déclarations des personnes concernant leurs qualifications ne correspondaient pas à la réalité des faits ;
- les entreprises craignaient d'importer la problématique des Balkans dans leur entreprise ;
- les candidats ne maîtrisaient pas les langues officielles du pays ;
- la distance entre le domicile et le lieu de travail était trop importante ».

Deux constats divergents avec tout de même des parcours sans interruption dans une très large mesure.

Il serait intéressant de connaître les parcours d'intégration professionnelle des **réfugiés reconnus** : sont-ils bénéficiaires du RMG, se trouvent-ils dans des mesures de réemploi ou à l'emploi (non-subsidié) ? Selon de nombreux observateurs, autorités et ONG, la part des personnes dépendant du RMG serait élevée.

Le frein à l'immigration ouvrière non-communautaire touche tous les pays développés (SOPEMI, 2005, p. 91ss). Ceci explique l'arrivée de nombreux demandeurs d'asile « économiques » sous le couvert de l'asile politique étant donné un durcissement des procédures administratives et de l'orientation politique nationale et internationale.

Avec l'adoption de la loi du 5 mai 2006 sur le droit d'asile et formes complémentaires de protection et la transposition de la directive européenne 2003/9/CE, le ministre « délivre (sous certaines réserves) une autorisation d'occupation temporaire pour une période de 6 mois renouvelable », *et ceci au plus tard 9 mois après le dépôt de la demande d'asile* si le demandeur n'a pas encore obtenu une *première* décision. Suite à de longues discussions, cette stipulation reste au-delà du minimum européen (après 12 mois : cf. art.11 de la directive 2003/9) et en-dessous des propositions des ONG (après 6 mois)⁵⁵.

⁵⁵ Projet de loi No.° 5437 qui a été adopté une première fois en décembre 2005 et qui, dû à des oppositions formelles du Conseil d'Etat non considérées, a dû passer un deuxième vote : loi du 5 mai 2006.

Jusqu'en 2001, le marché de l'emploi intérieur était *de facto*, prêt à absorber de nombreux salariés qualifiés, non ou peu qualifiés, alors qu'il était

- *de jure, fermé aux demandeurs d'asile*, du moins depuis l'entrée en vigueur de la loi « asile » en 1996 et
- *difficile d'accès pour*
 - *les non-Communautaires*, au vu des conditions légales devenues plus rigoureuses et administrées de façon plus sélective
 - *les réfugiés reconnus*, vu une longue interruption d'activité professionnelle et éventuellement une motivation moins prononcée.

Cette politique restrictive d'accès à la vie professionnelle se développe un peu partout en Europe avec pour argument de vouloir protéger les nationaux en bas de l'échelle professionnelle. En évoquant l'effet d'éviction, les irréguliers, prêts à accepter des conditions de travail extrêmement difficiles, auraient un effet d'éviction sur les salariés résidents moins motivés : « displacing them in employment or bidding down wages » (FRIEDBERGER / HUNT, 1995 p. 23).

- « the displacing » concerne un marché de l'emploi avec des salariés déclarés. Or, la politique restrictive a pour effet des engagements professionnels « *au noir* ». L'analyse (et un éventuel contrôle) est quasiment impossible ; on dispose toutefois de certaines observations de la part des associations et des administrations.
- « the bidding down wages » : L'effet sur les niveaux de salaire est moindre, voire nul au Luxembourg avec un système de salaire fermé, étant donné que pour les *salariés enregistrés* (travail déclaré), le salaire social minimum est fixée par la loi du 11 juillet 1969 et constitue un minimum légal à appliquer à tout salarié en bas de l'échelle. Vu cette disposition, les non-communautaires régularisés ne constituent théoriquement plus une concurrence « déloyale » aux nationaux ou aux salariés européens (résidents ou frontaliers). Tel n'est évidemment pas le cas de ceux qui se trouvent en situation illégale.

Le gouvernement actuel a l'intention de modifier la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, vieille de 35 ans, et de définir en même temps, une nouvelle politique d'immigration (Accord de coalition, août 2004).

3. LE RECOURS À LA SÉCURITÉ SOCIALE

De nombreuses analyses concernant le « take-up » d'allocations, d'indemnités de chômage, d'assistance sociale de droit ou encore de prestations des caisses de maladie ont été faites dans différents pays mais pas encore au Luxembourg.

Les interprétations varient.

(i) Les uns présentent un « take-up » moins important que celui des nationaux (FRIEDBERGER / HUNT, 1995) ; les raisons sous-jacentes peuvent être de ne pas être informés, de ne pas être éligibles, de ne pas oser demander à cause, par exemple, d'angoisses d'expulsion imaginaires ou non. Dans les pays scandinaves, on a montré que les taux d'emploi des immigrés étaient supérieurs à ceux des nationaux, ceci datait cependant des années du plein emploi et a été expliqué par le fait que ces immigrés venaient justement pour travailler ! Précisons qu'on y distingue des résultats différents selon qu'il s'agit d'une immigration scandinave et de certains EM de l'UE ou d'une immigration en provenance de pays du Sud (PEDERSEN, 2005).

(ii) D'autres présentent le phénomène d'une immigration dépendant davantage de la sécurité sociale (HECKMANN/SCHNAPPER, 2003 et BORJAS, 1999) , celle des 15 à 20 dernières années avec un déclin économique et une augmentation importante du chômage national ; dans de nombreux EM, un arrêt officiel à l'immigration économique de salariés peu ou pas qualifiés fut déclaré.

Force est de constater que les résultats des différents travaux ne sont guère comparables dû au fait que les analyses ciblent *différentes périodes ou différents types d'immigration ainsi que différentes prestations de la sécurité sociale, dont le « take-up » varie selon la durée de séjour et le degré de connaissance de la mesure, le type d'immigration et le degré de précarité.*⁵⁶

Pour certains dispositifs, on peut d'ores et déjà observer ceci :

- En cas de **chômage**, c'est à l'Etat de résidence de procéder à l'enregistrement et au paiement des indemnités – un avantage pour le Luxembourg au niveau des statistiques nationales et au niveau des dépenses. Le chômage des frontaliers incombe (selon le règlement (CEE) No 1408/71 aux EM de résidence, ce qui a été modifié dès la mise en vigueur du futur règlement (CEE) No 883/04⁵⁷.
- Les cotisations de jeunes frontaliers constituent un apport indéniable à l'équilibre des caisses de maladie et de pension : les frontaliers cotisent à l'**assurance maladie** du Luxembourg en tant que jeunes salariés avec une consommation modeste alors qu'ils tombent sous la responsabilité de la caisse de maladie de leur pays de résidence au moment de la retraite et que les années coûteuses en fin de vie (assurances maladie) sont à charge de l'Etat de résidence : un avantage pour l'assurance maladie du Luxembourg.
- Les **caisses de pension** bénéficient à l'heure actuelle de cotisations des frontaliers – en moyenne plus jeunes que les résidents - mais les dépenses seront dues au moment de la retraite des frontaliers actuels : un bénéfice limité dans le temps pour le Luxembourg.

Quant à une analyse sommaire concernant le take-up du **Revenu Minimum Garanti** par les étrangers (HARTMANN-HIRSCH, 2002, p. 33), les résultats ne permettaient pas de constater clairement une sur- ou sous-utilisation par les immigrés ; les années de sous-utilisation étaient celles pour lesquelles l'accès était encore barré par la condition de résidence ; notons que certaines nationalités ne l'utilisaient pas du tout.

3.1. Le chômage

En présentant quelques données concernant le chômage à l'heure actuelle, l'analyse des autres EM se confirme pour le Luxembourg : la précarité de l'emploi est plus ou moins importante selon qu'on provient de régions du Sud ou du Nord du globe, selon qu'on est résident communautaire ou non-communautaire et selon qu'on dispose de salaires élevés ou de bas salaires :

⁵⁶ Les chiffres présentés p. 30 seraient la preuve d'une activation coûte que coûte en cas d'un statut précaire ; ce groupe restait en-dessous d'une utilisation moyenne du RMG de la part des résidents.

⁵⁷ Le règlement 883/04 sera en vigueur dès que le règlement d'application le sera aussi.

T₆

Taux de chômage par nationalité au Luxembourg (2004/05*)

Nationalité	Taux de chômage
Luxembourgeoise	3.2%
Américaine des Etats-Unis, Canadienne, Australienne et Japonaise	3.4%
Portugaise	6.3%
Italienne	7.1%
Belge	7.4%
Allemande	8.3%
Française	8.9%
Autres Européennes de l'UE15	4.7%
Ex-Yougoslave	12.3%
Cap Verdienne	13.9%
Nationalités du Maghreb et des pays Arabes (Algérie, Maroc, Tunisie, Iran, Irak, Mauritanie, Libye, Syrie)	24.3%
Nationalités des pays d'Afrique noire	27.0%
Toutes les nationalités	4.2%

Calculs : CEPS.

Sources : Administration de l'Emploi pour les données sur le chômage (juin.2005*) ;

IGSS pour les données portant sur la population active occupée (décembre 2004*)

Lecture : Le taux de chômage des Allemands résidant au Luxembourg est de 8.3%.

Le bas taux de chômage des Luxembourgeois s'explique par le fait que 32% des Luxembourgeois travaillent dans le secteur public et sont « protégés » en termes de licenciement. Ainsi, seuls les Luxembourgeois employés privés ou ouvriers auraient un taux de chômage supérieur à celui des nationalités du Nord, des immigrés hautement qualifiés ou des Portugais ? Certains éléments portent à croire que l'employabilité des Portugais est excellente (LANGERS, 2006): parmi différentes nationalités, le taux d'emploi des *Portugais aux niveaux d'instruction du primaire et du secondaire inférieur* est le meilleur ; ils sont toutefois moins présents / performants aux niveaux d'instruction plus élevés (LANGERS, 2006).

Les nationalités du Sud du globe ont des taux de chômage très élevés et se situent en bas de l'échelle des salaires (*cf. tableau 7a*). Notons donc une corrélation entre le positionnement des nationalités du Sud et du Nord sur l'échelle des salaires et celle du chômage à l'exception des Luxembourgeois et des Portugais, due à une situation d'emploi protégé (le cas de nombreux Luxembourgeois) ou d'une motivation / mobilité/ flexibilité importantes (le cas des Portugais).

Rappelons que les frontaliers ne sont pas considérés dans le cadre des chiffres nationaux, alors que certains parmi eux disposent des contrats les plus précaires en tant que salariés intérimaires, de facto confrontés à un chômage d'environ 11 mois/année. Ces contrats d'intérim concernent

surtout les secteurs de la construction, l'HORECA, l'intermédiation financière et les services aux entreprises ; ils sont, en moyenne, d'une durée de 22,5 jours, réalisés à raison de 79,8% par des frontaliers, les 3 nationalités confondues (CLEMENT, 2004).

Notons toutefois aussi un effet d'éviction venant du côté des frontaliers qui selon différentes études, sont plus flexibles et mobiles (mobilité géographique ; cf. FEHLEN / JACQUEMART, 1995 ; GERBER / RAMM, 2003), mieux formés (ZANARDELLI, 2004), mais manifestement prêts à accepter des salaires inférieurs à ceux des résidents (BROSIUS, 2005). Rappelons qu'ils constituent la moitié de la main-d'œuvre dans le secteur de la construction, un secteur « tremplin pour primo-arrivants », occupé traditionnellement par des Portugais (cf. *tableau 4*).

3.2. Accès à la Sécurité sociale

Si on veut classer la politique luxembourgeoise quant à l'**accès à la sécurité sociale**, suit-elle plutôt la politique « d'intégration » allemande via un accès facile à la sécurité sociale ?

En fait, ce domaine est régi par la réglementation européenne pour ce qui est des immigrés communautaires, les règlements 1612/68 et 1408/71⁵⁸.

D'un côté, le Luxembourg est allé au-delà du minimum requis par la réglementation européenne avec la convention belgo-luxembourgeoise de 1995, qui est destinée aux frontaliers et leur accorde différents avantages.

De l'autre côté, le législateur a freiné l'accès à l'assistance sociale ou à certaines allocations (aides sociales) aux communautaires et, a fortiori aux non-communautaires : ainsi, jusqu'en 2001, l'accès au RMG était régi par une condition de résidence de « cinq ans au moins au cours des vingt dernières années ». Cette formulation ne contenait aucune condition de nationalité, ce qui fait que cette prestation *semblait* être non-discriminatoire face aux citoyens étrangers UE. Or, cette condition de résidence préalable a dû être enlevée suite à l'arrêt C-299/01 de la Cour de Justice des Communautés Européennes⁵⁹, statuant que « la législation luxembourgeoise était incompatible avec le principe de non-discrimination » stipulé par le règlement 1612/68. La modification de cette loi est l'expression d'une politique ré-active, imposée par les autorités européennes. De prime abord, la politique d'intégration par le « Welfare State » pratiquée en Allemagne depuis l'arrivée des « Gastarbeiter » turcs (HECKMANN / SCHNAPPER, 2003) n'aurait pas été appliquée au Luxembourg. On essayait de protéger une sécurité sociale très généreuse⁶⁰ devant un take-up européen.

⁵⁸ La nouvelle directive, 04/38 relative au droit des citoyens de circuler et de séjourner librement dans toute l'UE, devait être transposée avant le 30 avril 2006 (cf. p. 20ss).

⁵⁹ « En maintenant une condition de durée de résidence sur le territoire luxembourgeois pour l'octroi du revenu minimum garanti (...) le Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphe 2 du règlement (CEE) No 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. »

⁶⁰ Cf. *tableau 10* in HARTMANN-HIRSCH, 2007a.

4. LE SALAIRE

Depuis des décennies, les étrangers occupent le haut et le bas de l'échelle des salaires (von KUNITZKI, 1981, 2007) :

T_{7a} Les salaires mensuels médians par nationalité au Luxembourg (IGSS)

Nationalités	31.12.2002	31.12.2004		
			Résidents	Frontaliers
Norvège	5.082	6.012		
Japon	5.811	5.366		
Islande	5.295	5.182		
Danemark	4.407	4.943		
Canada	4.328	4.731		
Etats-Unis	4.562	4.690		
Grande-Bretagne	4.065	4.523		
Suède	4.225	4.516		
Irlande	3.603	3.997		
Lituanie	-	3.868		
Suisse	3.775	3.827		
Lettonie	-	3.804		
Estonie	-	3.667		
Finlande	3.129	3.510		
Malte	-	3.755		
Estonie	-	3.667		
Luxembourg	3.002	3.250		
fonctionnaires		4.857*		
non-fonctionnaires		2.904		
Autriche	2.800	3.169		
Belgique	2.610	2.806	3.369	2.717
Allemagne	2.527	2.697	3.201	2.657
Espagne	2.413	2.612		
Italie	2.297	2.478		
France	2.214	2.401	2.767	2.356
Pologne	-	2.077		
Portugal	1.807	1.993		
Croatie	-	1.942		
Bosnie et Herzégovine	-	1.872		
Afrique	1.565	1.798		
Ancienne Yougoslavie	-	1.785		
Serbie et Montenegro	-	1.726		
Albanie	-	1.673		
Cap Vert	-	1.665		
TOTAL	2.422	2.606		

Source: Inspection Générale de la Sécurité Sociale

Salaire médian sans primes et sans heures supplémentaires : les résidents et frontaliers actifs et occupés. Sont exclus les fonctionnaires internationaux. Le salaire horaire médian serait plus significatif encore ; or, les chiffres du salaire mensuel sont plus parlants et le positionnement reste le même pour les deux ventilations.

Les *immigrés ouvriers* provenant de pays du *Sud* se trouvent en bas de l'échelle des salaires, alors que les *immigrés hautement qualifiés/décideurs économiques* issus de pays du *Nord* occupent le haut.

Au niveau des statistiques, il est difficile de distinguer les *décideurs économiques* des *immigrés hautement qualifiés*. Cette distinction reste, pour l'instant, théorique et arbitraire. Pour des travaux d'un observatoire européen, nous avons créé le groupe « top nationalités » qui regroupe toutes les nationalités avec des salaires supérieurs au salaire médian des Luxembourgeois. Nous supposons que les salaires très élevés sont, dans une large mesure, ceux de *décideurs économiques*. Certaines nationalités (les premières sur cette échelle) semblent « immigrer » pour des positions de direction et proviennent de pays du Nord. Des informations concernant la fonction dans l'entreprise nous permettraient d'aller plus loin. Or, ceci est entravé par l'absence de variable au niveau des données de la sécurité sociale⁶¹.

Le panel socio-économiques (PSELL) contient une variable « statut professionnel » avec deux sous-catégories qui correspondraient à nos « décideurs économiques /immigrés hautement qualifiés » :

- dirigeants, cadres supérieurs, membres de l'exécutif et
- professions intellectuelles et scientifiques.

Toutefois, les sous-catégories contiennent plusieurs fonctions et ventiler certaines nationalités avec le statut socio-professionnel produit des effectifs qui sont trop petits pour en tirer des conclusions fiables.

Les *Luxembourgeois* se trouvent au milieu de la pyramide, ce qui peut paraître étonnant pour un groupe de nationaux ; or, 32% des Luxembourgeois travaillent dans le secteur public, avec, en moyenne, des salaires beaucoup plus élevés que ceux des non fonctionnaires.

Présenter *le* salaire médian *des* Luxembourgeois ne suit pas la logique qu'on a adoptée pour l'immigration en la subdivisant en une immigration ouvrière versus une immigration hautement qualifiée/décideurs économiques. C'est pour cette raison que nous subdiviserons le groupe des nationaux en « fonctionnaires / non-fonctionnaires », voire en « ouvriers/non ouvriers » ; les deux produisent des écarts de salaire importants.

Pour atteindre un certain parallélisme entre une immigration *ouvrière versus hautement qualifiée* et des nationaux *ouvriers versus hautement qualifiés*, notamment en comparaison avec les niveaux d'éducation des 4 groupes (*cf. section IV.5.2*), nous devons recourir aux données du panel qui nous permettent de procéder à cette comparaison entre *salaire* et *niveau d'éducation*.

⁶¹ Les données de la sécurité sociale ne précisent pas la fonction et, en termes de salaires, elles ne donnent pas l'image de la réalité, malgré l'exhaustivité des données :

- elles sous-évaluent le haut de l'échelle, là où le maximum cotisable est défini par « le quintuple des 12 salaires sociaux minima mensuels » et le maximum enregistré se situe à 7 fois les 12 salaires sociaux minima mensuels, alors que certains salaires se situent bien au-dessus des ces maxima cotisables ou « enregistrables » ;
- elles sur-évaluent en bas d'échelle avec des « données inexistantes » de personnes irrégulières, de « personnes sans domicile fixe non-domiciliées » et de demandeurs d'asile.

Il est évident qu'il y a des « overlaps » entre les différents groupes d'immigrés, entre les immigrés ouvriers, les immigrés hautement qualifiés et les décideurs économiques : le décideur économique portugais existe tout comme quelques ouvriers britanniques, danois, etc. , les minima et maxima présentent ces cas atypiques :

T7b Salaire médian, moyen, minimum, maximum net selon nationalités/groupe de nationalités

		Médian	Moyen	Minimum	Maximum
Top nationalities		4.000,-	4.961,-	375,-	15.000,-
Luxembourgeois		2.680,-	2.881,-	100,-	13.500,-
LU ouvriers		2.000,-	2.044,-	120,-	7.938,-
LU non ouvriers*	+ 48%	2.964,-	3.131,-	100,-	13.500
LU non fonctionnaires		2.300,-	2.602,-	100,-	13.500,-
LU fonctionnaires	+45%	3.337,-	3.589,-	131,-	9.000,-
Belges		2.750,-	3.210,-	268,-	10.000,-
Allemands		2.632,-	2.868,47	8,-	9.225,-
Italiens		2.250,-	2.737,-	69,-	12.300,-
Français		2.400,-	2.703,-	375,-	11.000,-
Portugais		1.500,-	1.586,-	120,-	9.000,-
ex-Yougoslaves		1.500,-	1.454m-	466,-	2.650,-
Africains		1.173,-	1.287,-	500,-	7.873,-

* : Cette ventilation est biaisée aussi dans la mesure où elle est faite sur base des caisses de maladie avec les deux caisses ouvrières (CMO et CMO-A) versus toutes les autres caisses, alors qu'une des autres caisses (la caisse des cheminots) assure ouvriers et dirigeants.

Source : PSELL-3/2004, CEPS/INSTEAD, STATEC

Population : personnes à l'emploi ; effectif total : 3.643 personnes

Le positionnement est, à l'exception de quelques différences, le même que celui sur le tableau 7a sauf que la différence de salaire entre fonctionnaires et non-fonctionnaires luxembourgeois est plus importante en réalité (*cf. tableau 7a* : données de la Sécurité sociale) que ce n'est le cas de l'image donnée par les résultats du panel (*cf. tableau 7b*).

Par analogie aux analyses susmentionnées (WEISS et PETHE 2006), les nationalités des EM limitrophes (BE, DE, FR) seraient de par leur positionnement sur l'échelle des salaires plutôt **les immigrés hautement qualifiés**. Les différences de salaires entre Allemands/Belges/Français résidents et frontaliers correspondent aux résultats d'analyses réalisées sur les écarts de salaires entre frontaliers et résidents⁶² - un phénomène général d'avoir un niveau d'éducation plus élevé

⁶² « On peut montrer que, toute chose égale par ailleurs, un résident de nationalité luxembourgeoise gagne 8.8% de plus qu'un frontalier et que cet effet se chiffre encore à 2.6% par rapport à un étranger résidant au Grand-Duché » LANGERS, , 1997, p.280 ; BROSIUS, 2004.

pour les immigrés que pour les nationaux ; en d'autres termes, pour occuper une fonction X, le salarié étranger doit apporter un capital culturel plus élevé que le salarié national. Qu'en est-il des immigrés des trois groupes ? Selon WEISS (2004), le capital culturel non ou moins reconnu au niveau international, qu'apportent certains groupes d'étrangers - et davantage les étrangers en bas de l'échelle - est dévalué. Est-ce le cas aussi des décideurs économiques ?

Les salaires des *frontaliers français* sont proches de ceux d'immigrés traditionnels alors qu'ils sont, en moyenne, mieux qualifiés que les résidents et certainement mieux qualifiés que les résidents portugais (HARTMANN-HIRSCH, 2007, ZANARDELLI, 2004). Plusieurs explications peuvent être avancées :

- Les premières négociations salariales sont influencées par les niveaux de salaire de la région d'origine et les salaires, au début, restent en-dessous des salaires des résidents (BROSIUS, 2005).
- Selon les syndicats (BESCH et al., 2005), il serait impossible, dans un système de rémunération déterminé par l'âge et par l'ancienneté, de rattraper cet écart en cours d'emploi. Cet argument ne vaut que partiellement puisque la rémunération selon l'ancienneté est très prononcée dans le secteur public ; dans le secteur privé, l'augmentation des salaires selon l'ancienneté est importante pour les hommes, alors qu'elle est modeste pour les employées féminines ; et, en ce qui concerne les ouvriers, l'augmentation est pratiquement inexistante (cf. Rapport Général de la Sécurité Sociale 2004, p. 406).

En ce qui concerne les *Français résidents*, leur position sur l'échelle des salaires, qui est proche des immigrés ouvriers traditionnels et inférieure à celle des frontaliers et résidents allemands et belges (ZANARDELLI, 2004), est en contraste avec leurs niveaux d'éducation les plus élevés, qui se sont toutefois aggravés au cours des dernières années (cf. *tableau 9*).

Si par ailleurs, nous savons que les frontaliers sont davantage prêts à accepter des formes de travail précaires que les résidents (CLEMENT, 2004), que le secteur de la construction est de plus en plus occupé par des frontaliers des trois nationalités (cf. *tableau 4*) et que le salarié intérimaire typique est un frontalier français, tout porte à croire que les frontaliers français sont prêts à s'engager en-dessous de leur niveau de qualification avec un meilleur niveau de formation que les résidents - un phénomène de dévaluation.

Les résidents allemands, belges et français incluent aussi bien des anciens frontaliers aux salaires plus modiques que des dirigeants d'entreprises aux salaires/revenus élevés.

Les salaires des *Luxembourgeois* se trouvent au milieu de l'échelle des salaires – de prime abord, ceci donne l'image d'un positionnement défavorable pour les nationaux. En sachant qu'ils représentent presque 90% des effectifs du secteur public⁶³, que 32% des Luxembourgeois travaillent dans l'administration publique et 40% dans des organismes publics *et* assimilés et que les niveaux de qualification des résidents luxembourgeois sont inférieurs à ceux des résidents allemands, belges et français (cf. *tableau 8*), le positionnement « modeste » des nationaux devient alors « avantage des nationaux » – phénomène bien connu ailleurs aussi.

⁶³ Les étrangers représentent 80% des effectifs du secteur privé (cf. FONTAGNE, 2004, pp. 66s).

Pour résumer, les Luxembourgeois

1. cèdent et ont toujours cédé les emplois hautement qualifiés et ceux de direction aux étrangers de nationalités du Nord ;
2. cèdent les emplois précaires et aux conditions difficiles aux étrangers, notamment aux non-communautaires (secteurs HORECA, bâtiment, tourisme, contrats intérimaires) ;
3. cèdent les emplois moins bien rémunérés et les contrats intérimaires aux frontaliers ;
4. gardent les secteurs 'sûrs' et bien rémunérés (administrations publiques et services parapublics dans des secteurs à rémunération intéressante, notamment en comparaison avec les niveaux d'éducation) au milieu de l'échelle des salaires.

Quant au premier constat, il ne correspond guère à celui des nationaux dans d'autres pays développés. Le secteur compétitif semble être dans les mains d'étrangers. Ce sont, dans une large mesure, les étrangers qui ont contribué, voire permis d'atteindre un niveau de vie si élevé (von KUNITZKI 2007).

Quant aux trois autres constats, ce sont des phénomènes également observés dans des pays développés avec une présence d'immigration.

5. LA SCOLARITÉ

Dans le cadre d'une réflexion concernant le marché de l'emploi et les différentes catégories d'étrangers, l'école est intéressante à trois égards :

- a. en tant qu'institution accueillant les enfants des immigrés actifs ; la **scolarisation** des enfants est un facteur important dans la **décision des candidats à une immigration** : l'offre scolaire correspond-elle aux attentes et ne constitue-t-elle pas un obstacle à la décision ?
- b. en tant qu'institution **ayant préparé les salariés actuellement actifs** : quels sont les résultats scolaires des différents groupes de salariés du marché de l'emploi intérieur ?
- c. en tant qu'institution **préparant les futurs salariés** qu'ils soient autochtones ou étrangers en visant une intégration ultérieure sur le marché de travail luxembourgeois et/ou international : l'école luxembourgeoise est-elle préparée à offrir un parcours satisfaisant aussi aux enfants d'immigrés ?

5.1. Scolarisation au Luxembourg : une incitation à immigrer au Luxembourg ?

Le capital culturel détermine les apports, mais également les attentes et besoins de même que les performances et l'utilisation de mesures spécifiques destinées aux primo-arrivants (LAREAU / Mc NAMARA, 1999). L'école publique dispose de nombreuses mesures pour les primo-arrivants étrangers. Or, selon une évaluation récente du Conseil de l'Europe, l'offre devrait répondre bien davantage à une demande individualisée et devenir ainsi une offre « sur mesure » en répondant à des situations de départ fort différentes, les unes des autres, puisque « toute compétence plurilingue est nécessairement et naturellement déséquilibrée et évolutive⁶⁴ ». Les objectifs de l'école luxembourgeoise, tout comme les curricula, sont égalitaires et ne peuvent

⁶⁴ Conseil de l'Europe, Profil de la politique linguistique éducative : Grand-Duché de Luxembourg, Strasbourg, 2005/2006, p. 31.

ainsi rencontrer les points de départ fort différents des uns et des autres ; les résultats scolaires ne sont donc pas satisfaisants, notamment pour les enfants d'immigrés ouvriers, et ceci malgré de nombreuses mesures spécifiques.

Différentes évaluations de l'OCDE (2002 et 2005) placent le système scolaire luxembourgeois en fin de classement.

Ainsi, les résultats du monitoring régulier font apparaître :

- une part d'élèves à très faible niveau, qui est trop importante (26ème position sur 27),
- une part d'élèves à meilleure performance, qui est extrêmement limitée (également 26ème position),
- les parts de la population disposant d'un diplôme de l'enseignement supérieur, qui reste toujours en-dessous de la moyenne des 27 pays avec un écart particulièrement prononcé pour les femmes et certaines tranches d'âge⁶⁵.

Les deux tests PISA (2000 et 2003, Ministère de l'Education Nationale) confirment les constats ci-dessus avec des parts

- trop importantes en bas de l'échelle et
- trop faibles en haut de l'échelle.

L'étude montre que l'école est particulièrement mal lotie

- pour soutenir la promotion d'enfants immigrés
- pour soutenir les élèves doués.

L'approche égalitaire poursuivie jusqu'à présent a eu pour effet une exclusion importante des élèves de parents immigrés ouvriers (*cf. tableau 9*) et une stimulation insuffisante des élèves doués.

Revenons aux attentes et besoins implicites ou explicites de la part des parents primo-arrivants : les parents étrangers hautement qualifiés participent davantage à la vie scolaire que les parents immigrés ouvriers (EPSTEIN, 2001) – mais les premiers participent peut-être plus aussi que les parents autochtones, qui, au Luxembourg contrairement aux autres EM, se trouvent en position inférieure aux immigrés hautement qualifiés, ceci aussi bien sur l'échelle des salaires que sur l'échelle des niveaux d'éducation (*cf. tableau 8*) ?

Les parents étrangers hautement qualifiés peuvent, du moins théoriquement, recourir aux alternatives scolaires privées. Ces écoles internationales offrent un bac européen ou international (le dernier en anglais). Or, l'accès est limité quant au nombre de candidats et aux montants des droits d'inscription. Ces derniers constituent un obstacle, notamment pour les immigrés hautement qualifiés disposant de salaires inférieurs à ceux des décideurs économiques et inférieurs aussi à ceux des Luxembourgeois. C'est en réponse à cette situation que les autorités ont récemment introduit un bac international en français et en anglais au sein du système d'enseignement public (loi du 21 juillet 2006) pour ne pas entraver le séjour de ces immigrés au Luxembourg.

⁶⁵ OCDE, Education at a glance, Paris, 2002, pp. 55 et 63 et OCDE, 2005.

Les écoles internationales relèvent d'une initiative privée ; l'Etat a mis à leur disposition les bâtiments (le cas de deux de ces écoles) et depuis 2003 (loi du 7 juillet), il cofinance leur fonctionnement à l'exception de celui de l'Ecole Européenne, la plus grande, qui accueille un nombre important d'enfants d'immigrés hautement qualifiés⁶⁶.

5.2. Niveaux de formation des salariés

En comparant les niveaux de formation des différents types d'immigration et des Luxembourgeois, on constate que

- les **niveaux de qualification** des frontaliers conviennent mieux aux besoins du marché de l'emploi (ZANARDELLI, 2004). Les données du panel socio-économique (PSELL) et celles d'une vaste enquête menée par le CEPS/INSTEAD auprès des frontaliers permettent, pour la première fois, de comparer les niveaux de formation des résidents à ceux des frontaliers. Pour les actifs disposant du niveau III (enseignement supérieur, niveau le plus élevé) :
 - les résidents, toutes nationalités confondues, sont moins bien formés que les frontaliers ;
 - les frontaliers belges sont mieux formés que les frontaliers français et allemands ;
 - les résidents luxembourgeois sont moins bien formés que les résidents étrangers, malgré la présence des Portugais qui fait considérablement baisser le niveau des étrangers : 3% des Portugais disposent du niveau III, alors que 81% des résidents belges, 54% des résidents allemands et 47% des résidents français en disposent contre 28% des Luxembourgeois ;
 - les frontaliers sont moins bien qualifiés que leurs **compatriotes résidents**, ce qui va de pair avec la situation des salaires (*cf. tableau 7a*) et, probablement, les fonctions occupées.

En reprenant nos groupes de nationaux et d'immigrés ouvriers et hautement qualifiés, ces derniers, les résidents belges, allemands et français ainsi que les décideurs économiques étrangers (« top nationalités ») affichent un positionnement supérieur à celui des Luxembourgeois aussi bien sur l'échelle des salaires que sur l'échelle des niveaux d'éducation, alors que les résidents belges, allemands et français se positionnent en-dessous des Luxembourgeois sur l'échelle des salaires (*cf. tableau 7a*) et bien au-dessus des Luxembourgeois sur l'échelle des niveaux d'éducation. Nous ciblons essentiellement les niveaux d'éducation les plus élevés pour faire ressortir l'apport du capital culturel de certains groupes d'étrangers.

⁶⁶ En principe, l'école européenne est réservée aux fonctionnaires européens, mais elle accueille des enfants « privés » sur base de conditions restrictives et des droits d'inscription de plus en plus élevés – l'offre du bac international en français à l'école publique peut être considérée comme réponse au durcissement de l'accès à l'école européenne pour ces enfants privés. Pour l'économie – et les autorités –, il s'agit d'attirer et de maintenir ces immigrés hautement qualifiés, ceci notamment après PISA.

T₈**Plus haut niveau d'éducation atteint par la population à l'emploi par nationalité (et effectifs)**

Nationalités	Bac+4, Bac+5, PhD	Effectifs en EU-SILC/PSELL
Top nationalités	57.7	60 pers.
Luxembourgeois	13.3	288 pers.
LU ouvriers		
LU non ouvriers	11.5	283 pers.
LU non-fonctionnaires	7.8	171 pers.
LU fonctionnaires	5.5	117 pers.
Belges	42.1	77 pers.
Allemands	44.6	52 pers.
Italiens	[15.1]	29 pers.
Français	34.9	133 pers.
Portugais		
Ex-Yougoslaves		
Africains		

Source : EU-SILC/PSELL-3/2004, CEPS/INSTEAD, STATEC

Note de lecture : Population : personnes à l'emploi ; effectif total : 3.643 personnes. [...] : effectif entre 25 et 50 personnes. Nous ne présentons pas les effectifs en-dessous de 25 personnes.

Calcul : E. GUASTALLI

Notons préalablement certains biais :

- Les effectifs de nombreux sous-groupes sont si peu nombreux qu'ils ne peuvent plus être considérés comme étant statistiquement représentatifs.
- Comme les immigrés sont, en moyenne, plus jeunes que les nationaux, le facteur « âge » intervient pour les parts de niveaux d'éducation élevés : ces parts augmentent partout pour les jeunes générations.
- Comme l'immigration a été divisée en immigration ouvrière versus hautement qualifiée, nous avons voulu procéder de la même façon pour les Luxembourgeois : or, la différence au niveau des *salaires* est très importante entre fonctionnaires et non fonctionnaires (cf. *tableau 7a*), alors que cette même différence s'amenuise et est inversée avec les données PSELL (cf. *tableau 7b*).

Malgré ces restrictions, certains constats/questions peuvent être faits.

En comparant les salaires (cf. *tableau 7b*) aux niveaux d'éducation (cf. *tableau 8*), les fonctionnaires affichent un niveau d'éducation inférieur aux non fonctionnaires avec toutefois un salaire médian beaucoup plus élevé ; ceci explique l'attraction qu'a la fonction publique luxembourgeoise sur les salariés luxembourgeois ; notons certains biais : les salaires de la fonction publique sont déterminés par l'ancienneté et les actifs de la fonction publique sont, en moyenne, plus âgés que les salariés du secteur compétitif (BESCH et al., 2005) et sont, à presque 90%, luxembourgeois.

Sur base des données PSELL, la subdivision en « ouvriers et non-ouvriers luxembourgeois » produit un résultat qui paraît logique et plus en ligne avec notre configuration « double immigration » (cf. *tableaux 7b et 8*).

Les hauts niveaux d'éducation tout comme les hauts niveaux de salaires sont concentrés au sein des « top nationalités », « the transnational upper class », suivis par les nationalités belge, allemande et française, les immigrés hautement qualifiés.

D'autres études ciblant les niveaux d'éducation des immigrés en comparaison avec les nationaux font également apparaître de meilleurs niveaux du côté des étrangers. La différence est très prononcée au Luxembourg. L'économie fonctionne, dans une large mesure (80%), sur base de ces deux groupes, avec des résultats excellents. Un petit Etat-nation dépend, dès lors, de l'apport d'étrangers afin d'atteindre et de maintenir son niveau de vie élevé.

5.3. Scolarisation des futurs salariés

L'école dans un petit Etat-nation, trilingue, avec une importante double immigration, constitue un défi important : l'école devrait-elle être plutôt un laboratoire d'identification avec l'Etat-nation en utilisant une approche assimilatoire « jacobine », suivant le modèle français (PORTES, 1995) ou devrait-elle viser un « sur mesure » pour les différents groupes autochtones et étrangers ? Les performances des élèves étrangers varient selon la nationalité.

T₉ Taux d'élèves ayant redoublé / nationalité (en %)

<i>Nationalité</i>	2000/01	2002/03	2003/04
Luxembourgeoise	3,7	3.7	3.4
Portugaise	8,7	8.1	7.9
Cap Verdienne	10,0	9.5	7.9
Italienne	6,4	5.9	5.2
Française	3,1	5.8	5.5
Belge	3,3	3.4	2.5
Allemand	3,7	2.9	1.9
es-Yougoslave	6,9	8.9	7.1
Moyenne	4.9	5.0	4.6

Source: Luxembourg/MENFP, Education préscolaire, enseignement primaire et spécial, éducation différenciée, 2003, 2004 et 2005

Les immigrés traditionnels semblent condamnés à des taux d'échec importants, notons, toutefois, un taux de « réussite » pour les ex-Yougoslaves l'année de l'arrivée massive (guerre du Kosovo). Le groupe des élèves ex-yougoslaves se compose de trois catégories⁶⁷ :

- d'enfants d'immigrés économiques (cf. convention entre le Luxembourg et la République Yougoslave de 1970),

⁶⁷ Les données administratives ne permettent pas de différencier ces trois catégories.

- d'enfants de demandeurs d'asile des Balkans, arrivés au début des années 1990 (guerre : Bosnie-Herzégovine)
- d'enfants arrivés à la fin des années 1990.

Les résultats de 2000/01 pourraient être expliqués par :

- une immigration récente plus variée d'un point de vue socio-professionnel, les réfugiés de guerre et les demandeurs d'asile,
- l'apport d'un capital culturel élevé dû à un système d'éducation socialiste plus égalitaire que celui des immigrés portugais de la première heure, venus du Portugal sous Salazar ,
- des mesures de discrimination positive lancées en 1999⁶⁸ et
- (selon certains) des attitudes favorables de la part des enseignants face à ces enfants ayant vécu une guerre qui a fait la une dans les médias.

Ces résultats positifs sont étonnants vu la courte durée de séjour, une situation de précarité de séjour avec la procédure d'asile, et un capital linguistique qui n'a aucun lien avec les trois langues du Luxembourg. Ces élèves se trouvaient donc dans une configuration plus difficile que les primo-arrivants portugais ou, à l'époque, italiens. Néanmoins, les résultats baissent au cours des années suivantes.

Les niveaux d'éducation des résidents allemands, belges et français – supérieurs aux taux luxembourgeois pour ce qui est des Allemands et des Belges! - s'expliquent par un avantage certain pour les élèves allemands dans le cadre du primaire. Ils correspondent aux niveaux de qualification supérieurs à ceux des Luxembourgeois avec toutefois un positionnement plus favorable pour les Luxembourgeois sur l'échelle des salaires (HARTMANN-HIRSCH, 2007). Vu leur position confortable sur cette échelle des salaires, de nombreux enfants de ces immigrés peuvent fréquenter une des écoles internationales, afin de les préparer à d'autres projets de migration du « bread winner » et, éventuellement, aussi afin d'éviter d'éventuels « pièges d'échec du système d'éducation luxembourgeois⁶⁹ ».

La préparation des élèves d'immigrés ouvriers suit-elle plutôt les principes d'une reproduction d'exclusion sociale en reproduisant plus ou moins le niveau scolaire de la première génération ? Selon LEJEALLE (2006)⁷⁰, la stabilité des jeunes Portugais est plus importante que celle des Luxembourgeois et des autres étrangers, la mobilité ascendante est, par conséquent, beaucoup plus faible que celle des deux autres groupes.

⁶⁸ Des « médiateurs interculturels » originaires des Balkans ont eu pour tâche d'être médiateurs entre élèves, parents et enseignants pour expliquer aux uns et aux autres les raisons sous-jacentes de certaines attitudes peu compréhensibles au départ.

⁶⁹ Piège dans les sens suivants :

- « immigrés = probabilité élevée d'un échec scolaire » ; le fait qu'on parle de l'immigration ouvrière reste implicite dans ce stéréotype ;
- l'entrée dans un système aux cotations négatives suite aux tests PISA.

⁷⁰ « Etant donné que les Portugais pères et fils sont fortement concentrés dans les emplois d'ouvriers, leur indice de reproduction sociale est bien plus élevé que chez les Luxembourgeois et les autres étrangers du territoire. Plus de 80% des actifs portugais appartiennent à la même catégorie professionnelle que leur père [...]. Environ 10% ont connu une mobilité ascendante et 8%, une mobilité descendante. Ces indices sont respectivement de 43%, 45%, 12% pour les Luxembourgeois et de 48%, 35%, 17% [toujours : stabilité, mobilité ascendante, mobilité descendante, CHH] pour les étrangers autres que les Portugais »

Au premier abord, la politique d'intégration scolaire du Luxembourg ne semble pas relever du modèle français vu l'offre de multiples mesures spécifiques, mais elle est loin d'un « sur mesure », préconisé par le Conseil de l'Europe et elle reproduit l'appartenance à la classe sociale du père dans le cas d'enfants immigrés ouvriers. Notons que les autorités développent depuis peu des approches alternatives « sur mesure », notamment avec l'évaluation récente du Conseil de l'Europe (2005/2006) et des mesures didactiques.

L'existence des deux systèmes scolaires, le public national et l'international (privé ou « public ») permet d'éviter une comparaison quotidienne entre élèves luxembourgeois et les enfants d'immigrés hautement qualifiés, ce qui contribue peut-être aussi à cette cohabitation peu conflictuelle.

CONCLUSION

Les structures de l'**Etat-nation** dans le contexte d'une économie globalisée deviennent de plus en plus « affaiblies » par des déterminants européens et internationaux. Ceci est d'autant plus perceptible pour un Etat-nation de la taille du Luxembourg, dont l'économie fonctionne à 73% sur base d'un salariat étranger et est régie par des étrangers en haut de l'échelle des salaires et des niveaux d'éducation.

Avec une telle *transnationalisation du capital financier et culturel*, l'hypothèse d'un ébranlement de l'Etat-nation semble probable et met un point d'interrogation sur la légitimité d'un *pouvoir national public*, dans les mains des seuls nationaux. Dans le cas du Luxembourg, comme pour la plupart des Etats-nation, ce sont les nationaux, qui occupent les trois piliers du pouvoir étatique (législatif, exécutif et judiciaire), alors qu'ils ne représentent, dans le cas du Luxembourg, qu'un tiers des salariés du marché de l'emploi intérieur et moins de deux tiers des résidents.

Il est, par ailleurs, étonnant de voir que ces étrangers, qui contribuent de façon non marginale à l'essor de l'économie luxembourgeoise, ne réclament pas une véritable participation politique. Cette situation aurait pu produire des conflits considérables ; cela n'a pas été le cas jusqu'à présent. Est-ce dû au phénomène d'une transnationalisation, d'une rotation rapide des décideurs économiques/des immigrants hautement qualifiés avec une courte durée de séjour (PETHE, 2006, cf. note 43) au Luxembourg ou à une indifférence de ceux-ci à l'égard de la politique nationale - tant que les conditions sont favorables au développement économique en général et à celui de « leurs » entreprises ? Visiblement, les autorités ont bien répondu aux demandes et exigences de ces décideurs et acteurs économiques (qu'ils soient, d'ailleurs, nationaux ou étrangers) – par quels moyens ?

Les décideurs économiques sont, semble-t-il, satisfaits des voies indirectes de participation politique – par exemple via le comité de coordination tripartite ou d'autres arrangements bilatéraux « sur mesure », qui se réalisent plus facilement dans un petit EM :

« Le Luxembourg appartient au petit groupe de pays qui ont particulièrement poussé la consultation des partenaires sociaux au point de l'institutionnaliser et d'intégrer les organisations syndicales et patronales aux structures de décisions étatiques. (...). Le signe le plus manifeste de cette évolution (concertation institutionnalisée) est le déclin du contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale. (...) Il se vérifie un peu partout dans les petites et moyennes nations d'Europe que l'accommodation au sommet est un des moyens privilégiés auquel souscrivent les intérêts organisés pour rester compétitifs face à l'internationalisation croissante de l'économie. » (HIRSCH, 2003, p.139 - 141).

Vu l'impact des décisions tripartites, une intervention des décideurs économiques, au niveau de la tripartite, est peut-être plus concluante qu'une participation aux élections législatives. Cette participation indirecte pourrait, en outre, avoir pour effet que les apparences d'un fonctionnement « national » persistent.

Ce type de participation politique ne concerne toutefois que les décideurs économiques. Les autres étrangers (qu'ils soient hautement qualifiés ou ouvriers) ne peuvent participer qu'à la vie **politique communale**⁷¹. Qu'en est-il de leur satisfaction face à leur importante contribution à l'économie et à leur participation minimale à la vie politique ?

⁷¹ A condition d'avoir séjourné au Luxembourg pendant au moins 5 ans.

L'économie de ce petit Etat-nation avec « ses » performances économiques excellentes et un niveau de vie très élevé dépend, dans une large mesure, de l'apport d'étrangers (von KUNITZKI, 2007) disposant de niveaux d'éducation très élevés et probablement d'expériences transnationales multiples. Certains phénomènes récents (débat sur un nouveau drapeau national, référendum sur la constitution de l'UE, débats sur le luxembourgeois) laissent entrevoir un certain sentiment de « Überfremdung » du côté des nationaux. Ce phénomène est récent. Le mode actuel de non-participation politique était visiblement approprié jusqu'à présent. Il donnait aux Luxembourgeois l'impression d'un cadre *national*, qui ne faisait pas trop apparaître l'impact des étrangers, qu'il soit économique ou politique.

Pour l'avenir, les autorités proposent d'aller plus loin avec le projet de loi « double nationalité » (n. 5620), qui ouvrira le droit aux étrangers et aux Luxembourgeois d'acquérir la nationalité luxembourgeoise ou de pouvoir garder celle-ci et d'en acquérir une autre. Ce projet de loi peut être considéré comme une réponse à plusieurs éléments « déficitaires » comme la non-participation de 40% de la population résidente ou comme celui de la « Überfremdung ». Ainsi,

- les futurs Luxembourgeois aux origines étrangères auront accès aux élections nationales – ce qui constitue un pas important vers une démocratie plus représentative et une intégration définitive ;
- ceux qui demandent la nationalité luxembourgeoise figureront parmi les Luxembourgeois et augmenteront donc les effectifs de la population des nationaux : il s'agira d'un changement statistique non négligeable reculant le moment évoqué depuis quelques années d'une société d'accueil qui risque de devenir minoritaire ;
- la part de « Luxembourgeois » avec double nationalité, (donc d'origine étrangère) dans la fonction publique pourra considérablement augmenter vu les niveaux d'éducation de certains groupes d'étrangers. Ceci pourrait produire un effet de concurrence face aux nationaux «de souche». Les textes de loi stipulant les conditions de compétences de langues pour la fonction publique sont le dernier obstacle pour ceux qui n'ont pas suivi l'école luxembourgeoise ; risquent-ils d'être enlevés par les juridictions européennes⁷²?

Différentes observations présentées dans le cadre de cette contribution (comme l'existence d'une double immigration, la recherche d'une immigration sélective, les niveaux d'éducation plus élevés des immigrés comparativement à ceux des nationaux, etc.) valent aussi pour d'autres EM aussi concernés par le phénomène de l'immigration, mais à des degrés beaucoup plus modestes. Le Luxembourg semble être à la pointe en matière de globalisation de son économie, de son marché de l'emploi et de sa population résidente : il constitue donc un laboratoire de recherche qui incite à analyser les effets d'une immigration importante - ouvrière / hautement qualifiée et de décideurs économiques - sur une économie « nationale » et sur un pouvoir politique « national ». C'est un fait que les économies sont globalisées dans l'ensemble des EM et ailleurs, mais à des degrés différents. Par contre, le fonctionnement des EM au niveau de la politique nationale est partout en Europe essentiellement dans les mains des nationaux

⁷² Cf. l'arrêt de la CJCE (19 septembre 2006, Wilson c/ Ordre des avocats, Aff. C-506/04, NEPR ; liberté d'établissement, profession d'avocat), qui concerne toutefois le secteur privé. Or, les conditions de langue, surtout quand elles sont disproportionnées, risquent d'être considérées comme discriminations indirectes.

Cf. loi du 17 mai 1999 pour le statut du fonctionnaire; seul le règlement grand-ducal du 5 mars 2004 précise les possibilités de dispense pour le secteur de l'enseignement.

et, jusqu'à présent, on ne voit guère de revendications allant vers une participation *politique* des immigrés – et des seuls citoyens UE - à ce niveau. Le projet de loi «double nationalité» accorde ce droit de vote aux élections législatives. Or, même sans cette ouverture future, l'actuel fonctionnement « national » est probablement déjà plus globalisé que les apparences pourraient le laisser croire.

BIBLIOGRAPHIE

ALLEGREZZA, S ; HIRSCH, M. ; von KUNITZKI, N. (ed), *L'immigration au Luxembourg : et après ?* Amsterdam : Dutch University Press, 2007.

ASTI, 2003, *Migrations : les enjeux ! Conférences et colloque 2002 : les contributions*, Ensemble 71-72, Luxembourg, Mars 2003

BARON, F., 2002, « Le statut des ressortissants d'Etats tiers dans l'Union européenne : réalité et perspectives », in : Commissariat général du Plan, *Immigration, marché du travail, intégration*, Paris, 2002

BERGERF., « Développement de l'emploi transfrontalier au Luxembourg et portrait sociodémographique des frontaliers » *Population & Emploi* n°08, 2005

BESCH, S., BODSON, L., HARTMANN-HIRSCH, C., LEGRAND, M., *Discrimination à l'emploi*, CEPS/INSTEAD, cahiers PSELL, No. 151. Differdange, 2005

BODSON, L., HARTMANN-HIRSCH C., *Migrants' experiences of discrimination*, Report to the European monitoring centre on racism and xenophobia, CEPS/INSTEAD, Differdange, 2005.

BORJAS, G. J., , 1999, "Immigration and Welfare Magnets" in *Journal of Labor Economics*. [Vol. 17, No. 4, Part 1](#) (Oct., 1999), pp. 607-637

BORJAS, G. J., *Issues in the Economics of Immigration*, University of Chicago Press, 2000

BROSIUS, J., *Les écarts de taux de salaire entre salariés résidents et transfrontaliers : mesures, causes et conséquences*, Application au Luxembourg, thèse de doctorat, 2004.

BROSIUS J., *Les écarts de taux de salaire entre salariés transfrontaliers et salariés résidant au Luxembourg*, Cahiers PSELL N. 2005

BROSIUS, J., Les flux de main-d'oeuvre au Luxembourg in *Population & Emploi*, N. 21, 2006

BÜCHEL, F., FRICK, J., VOGES, W., « Sozialhilfe als Integrationshilfe fuer Zuwanderer in Westdeutschland », in: *Sozialpolitische Nachrichten*, No. 37/96 vom 9.9.1996.

BÜCHEL, F., FRICK, J., « Immigrant's Economic Performance Across Europe – Does Immigration Policy Matter », in: *Population Research and Policy Review*, 2005.

CALOT, G., 1978, *La démographie du Luxembourg, passé, présent, avenir*, Rapport au Président du Gouvernement, Luxembourg

Cellule de régularisation, Rapport annuel in *Rapport d'activité du Ministère du Travail et de l'Emploi*, 2002, Luxembourg, 2003

CLEMENT, F., « Le travail intérimaire au Luxembourg 1999-2003 », in: EURES, 2004

Commissariat Général du Plan, *Immigration, marché du travail, intégration*, Paris, 2002.

Conseil Economique et Social, *Evolution économique et sociale et financière du pays*, 2003, avril 2003.

Conseil Economique et Social, 2006, *Pour une politique d'immigration et d'intégration*, avis, Luxembourg, le 12 octobre 2006.

Conseil de l'Europe, Profil de la politique linguistique éducative : Grand-Duché de Luxembourg, Strasbourg, 2005/2006.

Conseil de l'Union Européenne, *Rapports conjoints sur l'Emploi*, (publication annuelle), Bruxelles : CEE

CORDEIRO, A., *Immigration – Luxembourg 1975. Aspects économiques, historiques et sociologiques*, Secrétariat d'Etat à l'Immigration, Université des Sciences Sociales de Grenoble, Luxembourg, 1976.

EPSTEIN, J., *School, family, and community partnership: preparing educators and improving schools*, Boulder, CO, 2001.

EUROSTAT, *Statistiques démographiques*, édition 2002 **FALGA, B., LEGGEWIE, C., WITHOL DE WENDEN, C.** (dir.), *Au miroir de l'autre. De l'immigration à l'intégration en France et en Allemagne*, Actes du colloque de Francfort-sur-le-Main (15 et 16 mai 1993), Paris, 1994.

FEHLEN F, JACQUEMART E, 1995, *La main d'œuvre frontalière au Luxembourg*, Cahiers économiques n. 84, STATEC, Luxembourg

FONTAGNE, L., *Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier*, Rapport au gouvernement, novembre 2004.

FRIEDBERGER, M., HUNT, J., « The impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth », in: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No.° 2, 1995.

GERBER, P., RAMM, M., « Vers une catégorisation des déplacements domicile-travail des frontaliers luxembourgeois », in : *Population & Territoire*, No, 03, 2003

HARTMANN-HIRSCH, C., *L'Incapacité de travail – Une mesure de maintien à l'emploi aux effets pervers in Population & Emploi n. 19*, CEPS/INSTEAD - STATEC – IGSS, 2006.

HARTMANN-HIRSCH, C., « Une libre circulation restreinte pour les personnes âgées à pension modique » in *Population & Emploi n.23*, CEPS/INSTEAD - STATEC – IGSS, 2007.

HARTMANN-HIRSCH C., « Ecole et immigration : une comparaison insuffisante » in ALLEGREZZA/HIRSCH/von KUNITZKI, 2007a.

HECKMANN, F., SCHNAPPER, D. (eds.), *Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, Lucius & Lucius (Forum Migration 7), Stuttgart, 2003.

HIRSCH, M., 2003, « Le 'modèle luxembourgeois' et ses limites » in ALLEGREZZA, S. / HIRSCH, M./ von KUNITZKI, N., *L'histoire, le présent et l'avenir du modèle luxembourgeois*, Luxembourg : Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg.

KATZ, C., BAITSCH, C., *L'égalité des salaires en pratique*, Hochschulverlag an der ETH Zürich, 1996.

von KUNITZKI, N., « Les étrangers et leur intégration au corps social luxembourgeois, aspects économiques », in : *Les étrangers et leur insertion à la collectivité luxembourgeoise*, Institut Grand-Ducal Section des Sciences morales et politiques, Luxembourg, 1981.

Von KUNITZKI, N., *La compétitivité de l'économie luxembourgeoise : vers un troisième Koweït ? »* in ALLEGREZZA/HIRSCH/von KUNITZKI, 2007

- LANGERS, J.**, « Structure des salaires et statistiques des gains », in : *Bulletin du STATEC*, No7, 1997.
- LANGERS, J.**, « Nationaux et étrangers résidant au Luxembourg : analyse statistique de quelques différences socio-démographiques », in : *Economie et statistique*, STATEC, Luxembourg, 2006.
- LANGERS, J.**, 2007, « Immigration et éducation. Economie et statistiques », n°16, Février 2007
- LAREAU, A., McNAMARA, H.**, « Moments of social inclusion and exclusion: race, class, and cultural capital in family-school relationships », in : *Sociology of Education*, No. 72, 1999, pp. 37-53.
- LEJEALLE, B.**, « Mobilité sociale inter-générationnelle » in *Vivre au Luxembourg* n. 26, juin 2006.
- MENFPS, PISA 2000, Rapport National Luxembourg**, SCRIPT, Luxembourg, 2002.
- MENFPS, PISA 2003, Rapport National Luxembourg**, SCRIPT Luxembourg, 2004.
- NAUCK, B.**, 1993, „Die Reproduktionsarbeit tun die Anderen“, Antrittsvorlesung, TU Chemnitz-Zwickau
- NOIRIEL, G.**, *Réfugiés et sans-papiers: la République face au droit d'asile XIXème-XXème siècle*, Paris, 1999.
- OCDE**, *Education at a glance*, Paris, 2002.
- OCDE**, *Etudes économiques de l'OCDE, Luxembourg*, Paris, No 15, 2003.
- OCDE, PISA, Rapport national Luxembourg**, Paris, 2002
- OCDE, PISA, Rapport national Luxembourg**, Paris, 2004
- PEDERSEN, P.**, « Migration in Scandinavian Welfare State: the recent Danish Experience », in : **ZIMMERMANN, K.**, *European Migration: What do we know?*, Oxford University Press, 2005.
- PETHE, H.**, 2006, *Internationale Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- PORTES, A.** « Children of immigrants: segmented assimilation and its determinants », in : **PORTES, A. (ed.)**, *The economic sociology of immigration: essays on networks, ethnicity, and entrepreneurship*, New York, 1995.
- Rapport GLESENER**, *Interrelations entre immigration et marché de l'emploi au Luxembourg pour une société de bien-être partagé*, étude d'orientation politique, Luxembourg : appui scientifique par SESOPI-Centre Intercommunautaire, 2004.
- Rapports d'activité** des Ministère du Travail et de l'Emploi, du Ministère de la Famille, de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, de l'Ombudsman.
- RICHARD, J. L.**, 2002, « Quelle intégration ? », dans : Commissariat général du Plan, *Immigration, marché du travail, intégration*, Paris, 2002.
- SOPEMI, OCDE**, *Tendances des migrations internationales*, Paris, 2005.

STATEC, *Notes de conjoncture*, Luxembourg.

WEISS, A., *Hochqualifizierte Migrant/innen. Zur Transnationalisierung von sozialen Lagen*, Projet de recherche financé par la Volkswagenstiftung, à paraître

Weiß, A., "The transnationalization of social inequality. Conceptualising social positions on a world scale" in: Schuerckens, U. (ed.): *Current Sociology Thematic Issue "Transnational Migrations and Social Transformations"*. Bd. 53 Ausg. 4, S. 707-728, 2005

Weiß, A., "Comparative research on highly skilled migrants. (In what way) Can qualitative interviews be used in order to reconstruct a class position? »

Deutsche Fassung: Vergleichende Forschung zu hochqualifizierten Migrantinnen und Migranten. Lässt sich eine Klassenlage mittels qualitativer Interviews rekonstruieren? in: *Forum Qualitative Sozialforschung*. Ausg. (Special Issue on Qualitative Methods in Research on Migration), Mai 2006

WIHTOL de WENDEN, C., *L'immigration en Europe*, IIAP/La Documentation française, Paris, 1999.

ZAHLEN, P., *Portrait économique et social du Luxembourg*, STATEC, Luxembourg, 2003.

ZANARDELLI, M., « Les niveaux de formation de la main-d'œuvre active et potentielle au Grand-Duché de Luxembourg », in : *Population & Emploi*, No.º3 juillet 2004.

ZIMMERMANN, K., *European Migration; What do we know?*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

