

Main d'œuvre étrangère qualifiée au Luxembourg : le rôle de la politique d'immigration



Par *Michel Beine*, Professeur d'économie internationale à l'Université du Luxembourg et membre du Conseil Scientifique d'IDEA.

Du fait de sa structure de production et compte tenu du dynamisme de son économie, le Luxembourg est fortement dépendant de la présence d'une main-d'œuvre qualifiée et en particulier de travailleurs provenant de l'étranger. De nombreux secteurs dans lesquels l'économie luxembourgeoise s'est spécialisée comme la gestion de fonds, les services financiers aux entreprises ou encore la logistique pour n'en citer que quelques-uns doivent sans cesse recruter des travailleurs aux connaissances pointues pour assurer leur pérennité et leur développement.

Les chiffres caractérisant la force de travail au Grand-Duché de Luxembourg montrent clairement que le développement de son économie repose sur les travailleurs issus de l'extérieur : actuellement, environ 75% de la main d'œuvre est d'origine autre que luxembourgeoise. Parmi ces travailleurs étrangers, environ 60% sont des frontaliers, c'est-à-dire des travailleurs ne résidant pas au Luxembourg. Ils ne sont donc pas, au sens strict, des immigrants. Environ 90% des résidents étrangers (260 000) sont issus de l'Union européenne et ne sont donc pas, en vertu des principes de libre circulation et d'établissement qui prévalent dans l'Union Européenne, soumis aux restrictions imposées dans le cadre de la politique d'immigration luxembourgeoise. Seul 10% des immigrants (29 000) sont extra-européens et donc soumis à cette politique.

Cette faible proportion pourrait laisser à penser que la politique d'immigration luxembourgeoise a peu d'impact économique. Cette idée est potentiellement trompeuse, et ce au moins pour deux raisons. La première est que le nombre d'immigrants extra-européen est lui-même le résultat des restrictions afférentes à la politique d'immigration. Plus ces restrictions sont fortes, plus le nombre de travailleurs extra-européens sera faible. Il n'est donc pas possible de juger de l'importance de

la politique sur base du nombre d'immigrants observé. Deuxièmement, comme beaucoup d'économies développées, l'économie luxembourgeoise est caractérisée par un taux croissant de professions en pénurie, notamment dans les professions à hautes qualifications. De ce fait, les sources européennes de main-d'œuvre qualifiée ne suffisent plus et les employeurs sont obligés de chercher des travailleurs par-delà les frontières de l'Europe. La politique d'immigration impacte cette recherche et son succès.

L'immigration en tant que concept d'équilibre

Pour appréhender correctement le rôle de la politique d'immigration, il convient de clarifier quelques principes qui guident la compréhension de l'immigration économique. L'ampleur de l'immigration économique peut être vue comme le résultat de forces qui interagissent sur le marché du travail, à la fois luxembourgeois et étranger. Tout d'abord, comme toute quantité d'équilibre, le nombre de travailleurs étrangers arrivant à Luxembourg résulte de la confrontation entre une offre et une demande de main-d'œuvre étrangère. La demande d'immigration est initiée par les entreprises luxembourgeoises et dépend d'un certain nombre de facteurs tels que le niveau d'activité présent et futur de ces firmes ainsi que les possibilités de trouver

des travailleurs sur le marché national ou européen.

L'offre d'immigration est le nombre de travailleurs étrangers pouvant et souhaitant travailler au Luxembourg. Cette offre peut être elle-même séparée en deux composantes. Premièrement, l'offre désirée (ou non contrainte) est constituée du nombre de travailleurs extra-européens recevant une offre d'emploi et disposés à émigrer au Luxembourg. Cette offre dépend de l'attractivité du Luxembourg, composée d'éléments comme le salaire avant impôts, la taxation, les aménités (infrastructures, cadre de vie, ...), la qualité des institutions etc., C'est ce qu'on appelle les facteurs d'auto-sélection (self-selection en anglais). L'autre composante est constituée des facteurs qui vont rendre cette immigration désirée possible, des facteurs appelés les facteurs de sélection externe (out-selection factors en anglais). La politique d'immigration rentre dans cette catégorie. Ainsi, selon son caractère contraignant ou non, la politique d'immigration influence l'immigration observée en restreignant l'immigration désirée. Cet élément est important car il permet de voir à quel niveau la politique d'immigration agit et son degré de complémentarité ou de substituabilité avec d'autres politiques. Par exemple, la possibilité d'utiliser la taxation pour accroître l'immigration qualifiée (donner des exemptions ou des facilités d'impôts aux nouveaux immigrants par exemple) est parfois évoquée cette politique va agir sur l'offre désirée de travail étranger. Ces deux politiques sont plutôt complémentaires que substituables.

Caractéristiques générales de la politique d'immigration luxembourgeoise

Comme c'est le cas dans la plupart des pays européens continentaux, la politique d'immigration au Luxembourg appartient au système appelé « Employer-driven system ». Ce système s'oppose à l'autre grand système, à savoir le « Immigrant-driven system » qui prévaut par exemple

au Royaume-Uni ou certains dominions britanniques comme l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande. Dans le système « Employer-driven », c'est l'employeur qui est à la base de l'octroi du visa et permis de séjour, document nécessaire pour s'établir au Luxembourg pour un extra-européen en tant qu'immigrant primaire. L'octroi de ce visa est strictement lié à l'obtention d'une offre d'emploi d'un employeur. Selon les conditions de la politique d'immigration en matière de réunification familiale, ses accompagnants familiaux, les immigrants secondaires, peuvent s'établir en vertu du visa de l'immigrant primaire.

Dans l'autre système, l'« Immigrant-driven system », c'est le candidat immigrant qui initie la demande de visa et les autorités d'immigration délivrent le visa si l'immigrant répond à certains critères. C'est par exemple le cas des systèmes d'immigration à points prévalant par exemple au Royaume-Uni, Australie ou Nouvelle-Zélande dans lesquels le candidat est évalué en fonction de nombreux critères individuels (âge, santé, éducation, expérience professionnelle, connaissance linguistique, ...) et doit atteindre un certain score. Ce score atteint, l'immigrant reçoit son visa et peut émigrer avant toute offre d'emploi. Des systèmes mixtes ont vu néanmoins le jour ces dernières années, comme lors de la réforme de 2016 au Canada.

Le fait que la politique d'immigration luxembourgeoise appartienne à l'« Employer-driven system » est important car cela signifie que l'employeur joue un rôle central dans l'octroi du visa. L'interaction de l'employeur avec les autorités luxembourgeoise comme l'ADEM pour la déclaration de la vacance d'emploi illustre cela.

La politique d'immigration actuelle est le résultat d'une longue évolution qu'il est possible de faire débiter au 19^{ème} siècle. Par souci de brièveté, les détails de cette évolution historique ne seront pas évoqués mais on en retiendra quelques faits saillants et importants pour bien comprendre la portée de la politique

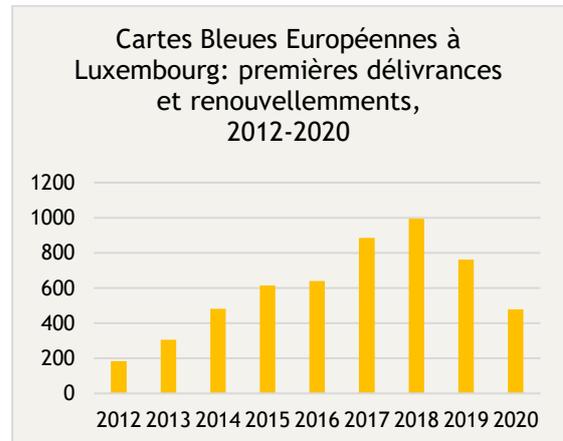
actuelle. La réforme de 2008 est à l'origine du régime actuel. Un des éléments résilients de ces régimes est la volonté de protéger l'emploi domestique de l'arrivée de la main-d'œuvre étrangère. Cela prend la forme actuelle d'une obligation de déclaration de la vacance d'emploi de la part de l'employeur dans le cadre du processus d'obtention du Visa. Ceci s'accompagne de différentes démarches visant à vérifier que cet emploi ne peut être occupé par un travailleur domestique. Un autre élément important, déjà introduit après la réforme de 1972, est le fait que les conditions d'octroi et les caractéristiques du visa dépendent du type d'emploi. Pour faire simple, plus l'emploi est qualifié, moins lourd sera le processus et plus larges seront les possibilités pour l'immigrant primaire et ses accompagnants.

La politique relative à l'immigration qualifiée

Les deux visas relatifs à l'immigration qualifiée extra-européenne de type permanente sont le titre de séjour salarié et la carte bleue européenne. Le titre de séjour salarié constitue le visa par défaut. Son octroi est conditionné à une série de conditions plus ou moins lourdes : documents à remettre, préférence aux ressortissants européens, test du marché de l'emploi par l'ADEM, De ce fait, les délais peuvent être substantiels, avec le risque de perte d'intérêt de l'immigrant pressenti. Ceci est d'autant plus vrai qu'il s'agit de travailleurs qualifiés qui sont en général assez mobiles en matière de localisation internationale.

La carte bleue européenne permet un allègement du processus, notamment via l'évitement ou l'allègement de la procédure relative au test du marché de travail. La possibilité d'y recourir est néanmoins liée à une rémunération brute de 50% plus élevée que le salaire brut moyen annuel à Luxembourg. Fin 2017, le seuil se situait à 74000 euros (bruts), ce qui représente un niveau assez élevé. Néanmoins, comme le suggère le graphique 1, par la facilité qu'elle procure, la carte bleue est devenue

progressivement un canal de plus en plus populaire d'immigration qualifiée au Luxembourg.



Source : Rapport d'activité 2012-2020, Ministère des affaires étrangères et européennes, Luxembourg.

Le seuil de rémunération d'octroi de la carte bleue peut s'avérer pour un employeur trop élevé pour certains immigrants, notamment des travailleurs juniors. La loi a néanmoins prévu, pour un certain nombre de professions en pénurie, un seuil inférieur d'octroi qui s'élève à 20% au-dessus du salaire brut moyen annuel. La liste contient dix professions en pénurie et a été établie en 2015. Le tableau 1 fournit cette liste ainsi que leur code précis suivant la Classification Internationale Type des Professions (CITP). La totalité des professions considérées en pénurie appartient à la seule catégorie des Spécialistes en Information et Communication (CITP 08), plus connue dans le grand public par la catégorie Informatique. La liste n'a pas été remise à jour depuis sa création en mai 2015.

Tableau 1 : Liste des emplois considérés en pénurie au Luxembourg

Code CITP	Dénomination de la profession
2120	Mathématiciens, actuaires et statisticiens
2511	Analystes systèmes
2512	Concepteurs de logiciels
2513	Concepteurs de sites internet
2514	Programmeurs d'applications
2519	Concepteurs et analystes de logiciels + autres
2521	Spécialistes de bases de données
2522	Administrateurs systèmes
2523	Spécialistes réseaux d'ordinateurs
2529	Autres (bases de données - réseaux)

La mise sur pied de liste d'emploi en pénurie a été introduite dans la politique d'immigration de nombreux pays depuis de nombreuses années. Ainsi l'Australie a eu recours à de telles listes dès les années 1990 afin de faciliter l'accès à son territoire à certaines catégories d'immigrants qualifiés. Face à la croissance des pénuries dans de nombreuses professions qualifiées, la plupart des autres pays développés ont ensuite suivi le mouvement. Le Luxembourg s'inscrit donc dans ce mouvement. Néanmoins, deux faiblesses de la liste introduite en 2015 sont à souligner.

La première faiblesse est constituée du fait que la liste ne comporte quasi que des emplois dans le secteur informatique au sens large. Si ce secteur est sans doute celui souffrant le plus de la pénurie de travailleurs avec les qualifications requises (voir colonne 2) et contribue le plus à la pénurie de qualification au niveau global (colonne 3), il n'est néanmoins loin d'être le seul connaissant ce phénomène. Comme le Tableau 2 le suggère, d'autres secteurs font face à des difficultés de recrutement, comme en atteste l'indicateur de tension présenté en colonne 4 (pourcentage d'offres d'emploi non pourvues). Des secteurs essentiels pour l'économie luxembourgeoise comme celui de la comptabilité ou de l'audit pour n'en citer que quelques-uns connaissent également

des difficultés de recrutement. Il serait donc intéressant de considérer une extension de la liste à d'autres secteurs que celui de l'informatique.

Tableau 2 : Top 10 des professions en tension- Luxembourg 2019

Code	Emploi	Prop. Tot	Indic Tension
M1805	Informatique	7.90%	55%
M1203	Comptabilité	6.10%	40%
M1402	Conseil organisation	5.80%	54%
K1903	Conseil juridique	4.70%	64%
M1201	Ingénierie financière	3.90%	60%
K1202	Education jeunes	3.10%	62%
C1301	Front office	3.00%	39%
C1202	Analyse crédits	2.70%	39%
K2402	Recherche en sciences	2.50%	68%
M1202	Audit et contrôle comptables	2.30%	63%

Notes :

Source : Adem

La colonne 3 fournit la contribution de l'emploi à la totalité des emplois en pénurie. La colonne 4 fournit le pourcentage des offres dans la profession non satisfaites après 1 an.

La seconde faiblesse réside dans le caractère figé de la liste. L'économie est un domaine en constante évolution et l'économie luxembourgeoise n'est pas une exception. Selon la conjoncture qui l'affecte spécifiquement, un secteur initialement considéré comme exempt de soucis de recrutement peut connaître des difficultés pour pourvoir certains postes de travail. Pour illustrer cela, le tableau 3 reprend l'évolution du classement des secteurs selon leur niveau de difficultés de recrutement sur les 5 dernières années.

Tableau 3 : Evolution des pénuries d'emploi : classement des secteurs

Code	Secteur	2015	2016	2017	2018	2019
M1805	Informatique	1	1	1	1	1
M1203	Comptabilité	2	2	2	2	2
C1301	Front office	3	5	6	3	8
M1402	Conseil management	4	4	3	5	3
K1903	Conseil juridique	5	7	5	6	4
M1201	Ingénierie financière	6	3	4	7	5
M1607	Secrétariat	7	-	-	-	-
M1202	Audit	8	8	9	-	-
C1202	Analyse crédits	9	-	-	10	9
K1207	Socio-éducatif	10	6	-	-	-
K1202	Education	-	-	8	8	6
J1506	Infirmer(e)s	-	-	10	9	-
K2402	Recherche sciences	-	-	-	-	10

Notes :

Source ADEM.

Les chiffres dans les dernières colonnes donnent le classement en termes de professions avec les difficultés de recrutement les plus élevées (Top 10).

Il est ici constaté que certains secteurs qui, au moment de l'établissement de la liste, ne connaissaient pas de grands problèmes de recrutement, ont récemment expérimenté de tels problèmes. Il en va par exemple du secteur de l'éducation, de la recherche en sciences et du secteur de l'éducation. Compte tenu de l'importance de ces secteurs pour l'économie luxembourgeoise et le fonctionnement de la société en général, il serait intéressant d'intégrer certaines professions issues de ces secteurs dans la liste permettant une facilité d'obtention de la carte bleue. De manière générale, l'économie étant en constante évolution, la remise à jour régulière semble désirable.

Conclusion

Cette contribution a fait le point sur le rôle de la politique d'immigration luxembourgeoise en matière d'immigration qualifiée. Même si cette politique n'a d'effets que sur l'immigration extra-européenne, compte tenu des pénuries d'emploi dans beaucoup de professions et secteurs, les freins à l'obtention aisée et rapide d'un visa permanent pour ces immigrants sont

susceptibles d'affecter le développement économique à Luxembourg. La carte bleue européenne qui permet une arrivée plus aisée est de ce fait une avancée intéressante dont le Luxembourg tire profit indéniablement. La liste de profession en pénurie permettant un abaissement du plancher de rémunération afférent à la carte bleue est également un élément de cette politique important dans cette perspective. Une mise à jour régulière de cette liste est nécessaire dans la mesure où de nouvelles professions connaissent des problèmes de recrutement et bénéficieraient d'une inclusion dans cette liste.

Dans cette note, les grandes lignes de la politique d'immigration qualifiée de type permanente ont été essentiellement balayées. Il ne faut néanmoins pas perdre de vue qu'il existe des possibilités d'immigration qualifiée de nature temporaire. A cet égard, les deux canaux principaux sont le détachement qui permet l'arrivée de personnes pour une prestation de service transnationale et le statut de travailleur transféré temporaire qui permet le transfert de personnes au sein d'un même groupe d'entreprises. Si ces visas sont loin d'être anecdotiques, les chiffres d'arrivées sous ces statuts sont bien inférieurs à ceux des visas permanents.

Enfin, la quantification précise de l'ampleur des restrictions imposées par la politique d'immigration demeure un exercice difficile compte tenu qu'elle affecte la différence entre immigrations désirée et observée. Néanmoins, les développements récents en matière de mesures de l'immigration désirée offrent des meilleures perspectives d'analyse de ce type.

Michel Beine

Professeur d'économie internationale, Université du Luxembourg et membre du Conseil Scientifique d'IDEA