

a&t

N°12

Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

MARS

2012

Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine

Table des matières

Résumé exécutif | 6

1. Aperçu socio-historique du Luxembourg | 22

- 1.1. Introduction | 22
- 1.2. L'histoire socio-économique du Luxembourg - un bref survol | 22
- 1.3. L'émigration et l'immigration - d'un régime agraire à la tertiarisation en passant par l'industrialisation | 24
 - 1.3.1. La période avant l'essor sidérurgique | 24
 - 1.3.2. La révolution industrielle et les tendances migratoires | 25
 - 1.3.3. Le phénomène migratoire à l'époque postindustrielle | 29
- 1.4. Le Grand-Duché: une histoire d'intégration économique et politique | 34

2. Portrait d'une petite économie ouverte | 37

- 2.1. Introduction | 37
- 2.2. L'état global de la population | 37
- 2.3. L'évolution historique de la population résidente | 46
- 2.4. La composition du salariat | 58
- 2.5. L'entrepreneuriat au Luxembourg | 72
- 2.6. Le degré d'ouverture de l'économie à travers les IDE et le commerce extérieur | 76
- 2.7. Le Luxembourg, terre d'accueil pour la demande de consommation transfrontalière | 86
- 2.8. La force d'attraction du Luxembourg: les facteurs clef du succès | 88

3. La nationalité luxembourgeoise, la participation politique et la situation langagière au Grand-Duché | 97

- 3.1. Introduction | 97
- 3.2. La nationalité luxembourgeoise: une histoire mouvementée | 97
- 3.3. Le droit du vote au Luxembourg: une ouverture partielle | 115
- 3.4. La situation langagière au Grand-Duché | 118
 - 3.4.1. Des réalités linguistiques et politiques en déphasage avec la donne économique | 118
 - 3.4.2. Les entreprises: les précurseurs d'un régime linguistique pragmatique | 124

4.	La société mosaïque luxembourgeoise face à ses défis	 135
4.1.	Introduction	135
4.2.	Pour un renforcement de la démocratie participative et une application pragmatique du régime des langues	135
4.2.1.	Les droits politiques des ressortissants étrangers	135
4.2.2.	Pour une revalorisation des frontaliers en matière de participation démocratique	139
4.3.	La dichotomie du marché du travail – un anachronisme intenable	143
4.3.1.	Etat des lieux du secteur public luxembourgeois	143
4.3.2.	Le cadre légal et réglementaire en vigueur à l’heure actuelle	148
4.4.	La prospérité future du Luxembourg à travers les niches de compétences	161
4.5.	Pour une optimisation de la capacité d’intégration du Luxembourg via l’école	165

Bibliographie	 170
----------------------	--------------

Sommaire des graphiques

- Graphique 1: Evolution du nombre de ressortissants étrangers | 28
- Graphique 2: Composition du stock de ressortissants étrangers au Luxembourg | 37
- Graphique 3: Composition de la population dans l'Union européenne | 38
- Graphique 4: Evolution naturelle (naissances - décès) de la population luxembourgeoise | 39
- Graphique 5: Nombre de naissances vivantes, luxembourgeoises et étrangères | 40
- Graphique 6: Taux bruts de variation de la population en Europe | 42
- Graphique 7: Taux de variation de la population en Europe par rapport à la moyenne de l'UE | 44
- Graphique 8: Evolution historique de la population résidente au Grand-Duché | 47
- Graphique 9: Quote-part de ressortissants luxembourgeois et étrangers dans la population résidente | 48
- Graphique 10: Quote-part des principales nationalités dans la population résidente | 49
- Graphique 11: Arrivées et départs de ressortissants étrangers | 50
- Graphique 12: Excédents naturel, migratoire et total au Luxembourg | 51
- Graphique 13: Projection future des populations autochtone et étrangère | 53
- Graphique 14: Croissance économique et flux migratoires au Luxembourg | 54
- Graphique 15: Acquisition volontaire de la nationalité luxembourgeoise par la naturalisation et l'option | 56
- Graphique 16: Nombre de naturalisations comparé au nombre d'options | 56
- Graphique 17: Naturalisations et options: moyenne 1996-2008 par rapport à la moyenne 2009-2010 | 57
- Graphique 18: Répartition de la population active | 58
- Graphique 19: Composition de l'emploi par branche d'activités économiques | 59
- Graphique 20: Evolution de l'emploi salarié résident et frontalier | 60
- Graphique 21: PIB et emploi en 2060 d'après la réforme projetée de l'assurance pension | 62
- Graphique 22: Evolution interannuelle de l'emploi total, résident et frontalier | 65
- Graphique 23: Répartition entre l'emploi résident et frontalier pour les postes nouvellement créés | 66
- Graphique 24: Part des faiblement qualifiés (profession) selon la nationalité, par secteur | 71
- Graphique 25: Nationalité des entrepreneurs « luxembourgeois » | 72
- Graphique 26: Répartition des demandes d'autorisation d'établissement accompagnées par la Chambre de Commerce selon la nationalité | 73
- Graphique 27: Nationalités des porteurs de projets auprès de 1,2, 3 GO | 74
- Graphique 28: Stocks d'investissements directs de l'étranger par rapport au PIB | 76
- Graphique 29: Evolution de degré d'ouverture économique | 78
- Graphique 30: Exportations de biens et de services par personne employée | 79
- Graphique 31: Composition du PIB luxembourgeois sous l'approche « dépenses » | 80
- Graphique 32: Composition du PIB dans les Etats membres de l'UE | 82

- Graphique 33: Balance du commerce extérieur de biens et de services et compte courant par rapport au PIB | 83
- Graphique 34: Taux de croissance en volume des exportations de biens et de services | 85
- Graphique 35: Volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise | 99
- Graphique 36: Raisons d'adopter la nationalité luxembourgeoise de la part des étrangers | 100
- Graphique 37: Adopter la seule nationalité luxembourgeoise contre double nationalité | 101
- Graphique 38: Représentativité de l'électorat luxembourgeois au fil du temps | 120
- Graphique 39: Répartition des salariés dans le secteur marchand par nationalité | 124
- Graphique 40: Indice de diversité par branche d'activité | 126
- Graphique 41: Principale langue et autres langues utilisées dans les entreprises | 129
- Graphique 42: Evolution de la situation langagière dans les entreprises au fil des cinq dernières années | 130
- Graphique 43: Importance du multilinguisme aux fins d'attraction de nouvelles entreprises au Luxembourg | 131
- Graphique 44: Importance de différents attributs dans les choix de recrutement | 132
- Graphique 45: Importance de différents attributs dans la maîtrise des langues en entreprise | 133
- Graphique 46: Inconvénients perçus d'une force de travail multilingue | 134
- Graphique 47: Secteur d'activité (public ou non) des salariés luxembourgeois selon les déciles de salaire | 145

Sommaire des tableaux

Tableau 1:	Emigration luxembourgeoise vers les Etats-Unis, entre 1865 et 1870	26
Tableau 2:	« Top 10 » de la croissance démographique en Europe en 2010	43
Tableau 3:	Déterminants de l'évolution démographique dans l'Union européenne	45
Tableau 4:	Etat de la population luxembourgeoise	46
Tableau 5:	Niveau d'instruction atteint par les immigrés selon la période d'arrivée au Luxembourg	69
Tableau 6:	Profession exercée selon la nationalité (salariés et non salariés)	70
Tableau 7:	Travailleurs frontaliers: dépenses et recettes dans l'optique de la balance des revenus	87
Tableau 8:	Droits politiques des étrangers - droit de vote actif aux élections communales	101
Tableau 9:	Droits politiques des étrangers - droit de vote actif aux élections législatives	102
Tableau 10:	Evolution de l'emploi statutaire dans le secteur public	143

Sommaire des encadrés

Encadré 1:	La typologie des principales vagues d'immigration au Luxembourg	32
Encadré 2:	L'évolution démographique en Europe en 2010	42
Encadré 3:	L'évolution des naturalisations et des options au Luxembourg	55
Encadré 4:	Quelles perspectives sociodémographiques pour le Luxembourg - ou comment assurer la pérennité d'un modèle qui connaît des limites intrinsèques?	61
Encadré 5:	La qualification des immigrés au Grand-Duché de Luxembourg	68
Encadré 6:	La composition du PIB: un solde extérieur emboîtant le pas de la consommation des ménages résidents	80
Encadré 7:	L'ouverture économique du Luxembourg à travers les enquêtes internationales WEF et IMD	93
Encadré 8:	La volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise et la question quant aux droits politiques des ressortissants étrangers	99
Encadré 9:	La réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise	108
Encadré 10:	Lien entre multilinguisme et compétitivité de l'économie luxembourgeoise	129
Encadré 11:	La Taskforce frontaliers de la Grande Région	141
Encadré 12:	La « carte bleue européenne »: un vecteur pour attirer les profils hautement qualifiés au Luxembourg	167

Résumé exécutif

A travers ce bulletin, le 12^e dans la série « *Actualité & tendances* », la Chambre de Commerce entend mettre en exergue et analyser l'importante contribution étrangère au succès économique luxembourgeois. Elle souhaite également proposer quelques jalons pertinents de réformes pour renforcer la cohésion sociale et la capacité d'intégration du pays, et ce pour assurer que l'apport socio-économique des étrangers trouve son juste contreponds au niveau politique.

Alors qu'il existe maintes façons d'approcher l'influence étrangère sur notre microcosme socio-économique, les quelques chiffres phares ci-après soulignent l'ampleur du phénomène :

- 43% des habitants du Grand-Duché n'en sont pas citoyens. Les autochtones, plus âgés que les étrangers, font apparaître un solde naturel négatif. Malgré cette évolution, le rythme de croissance démographique est plus de sept fois supérieur à la moyenne européenne. Seuls le solde migratoire et le solde naturel positif des étrangers, plus jeunes, font que le Luxembourg ne subit pas de déclin démographique.
- Plus de trois salariés et créateurs d'entreprises sur quatre dans le secteur marchand sont des ressortissants étrangers. Le nombre d'emplois a doublé sur les 20 dernières années, le travail frontalier progressant de 450% au cours de cette période. Entre 2004 et 2009, seulement 7% des nouveaux emplois créés ont été occupés par des Luxembourgeois. Par conséquent, 93% des emplois l'ont été par des résidents étrangers et des frontaliers. Le réservoir de la main-d'œuvre autochtone est largement épuisé et la contribution étrangère est plus que jamais nécessaire pour pérenniser le modèle socio-économique luxembourgeois.
- Le commerce extérieur pèse autant dans le PIB que la consommation des ménages résidents. Les investissements directs étrangers ont atteint la somme vertigineuse de 114 milliards USD en 2010, soit 2,8 fois la richesse produite, et la consommation totale des non-résidents sur le territoire a représenté 3,1 milliards EUR en 2009, soit 8,1% du PIB.
- La somme des bilans des banques atteint presque 800 milliards EUR et les OPC gèrent des actifs nets de l'ordre de 2.200 milliards EUR, soit 55 fois la valeur du PIB.

Indépendamment de l'angle d'approche, le profil socio-économique du pays fait ressortir un important mainmise transfrontalière, sans laquelle l'économie nationale ne pourrait remplir ne serait-ce que ses fonctions de base. Or, en l'absence d'une économie performante et rayonnante bien au-delà de ses frontières, le Luxembourg n'aurait pas pu se doter d'un des systèmes redistributifs les plus généreux au monde, dont bénéficient en premier lieu les résidents.

Le chapitre introductif du document est consacré aux tendances lourdes ayant accompagné la genèse et la consolidation du succès économique luxembourgeois, avec, comme pièces maîtresses, l'ouverture par rapport aux idées, au savoir, au savoir-faire, au travail et au capital étrangers, et la volonté permanente d'intégration politique et économique. La deuxième partie tâchera de dresser un état des lieux détaillé du rayonnement transfrontalier de notre économie. Ensuite, la Chambre de Commerce s'intéressera à la situation politique encadrant cette influence économique étrangère. Le chapitre en question devant nécessairement délimiter son champ de discussion, il s'agira d'aborder trois thèmes que la Chambre de Commerce juge particulièrement importants, à savoir le cadre légal relatif à la nationalité luxembourgeoise, la participation politique des ressortissants étrangers et la situation langagière. La dernière partie entend avancer les principales pistes de réflexion de la Chambre de Commerce eu égard aux thèmes abordés le long du document. Elle conclura son analyse par une brève discussion ayant trait à l'intégration des ressortissants étrangers.

1. Le Luxembourg, une société en mouvement au rythme des flux migratoires

Depuis les balbutiements de l'industrialisation, la disponibilité d'une main-d'œuvre transfrontalière et l'attraction de capitaux et de savoir-faire étrangers sont largement à la base du succès économique et du niveau de vie élevé du Luxembourg. Aux phénomènes migratoires économiques et saisonniers se sont progressivement ajoutés les migrations familiales, frontalières et celles des travailleurs et des fonctionnaires internationaux hautement qualifiés. Si ces différents flux migratoires se distinguent par leur ampleur et par le statut social des personnes immigrées, un trait commun est perceptible : l'écrasante majorité des étrangers présents aujourd'hui sur le territoire sont des citoyens européens. Or, cette immigration a davantage été portée et facilitée par la libre circulation des travailleurs au sein du marché unique que par un volontarisme politique national particulièrement proactif.

Avec une part d'étrangers dans la population d'environ 43%, le Luxembourg se situe largement au-dessus de la moyenne de l'UE évaluée à 6,2%. Vu le phénomène migratoire soutenu et la croissance naturelle dynamique de la population étrangère, cette dernière pourrait d'ailleurs dépasser la population autochtone dès le tournant de la décennie 2020, c'est-à-dire demain à l'échelle du temps démographique. Les réformes posées par la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, et notamment l'introduction du principe général de double nationalité et d'un droit du sol de deuxième génération, ralentiront l'internationalisation de la composition de la population, sans pour autant l'endiguer. Il paraît évident que le pays doit se préparer à d'importantes réformes afin de pouvoir garantir la cohésion ordonnée et démocratique entre les autochtones, peut-être bientôt en situation minoritaire, et les étrangers.

2. Une ouverture économique indispensable au bien-être du Luxembourg

Le Luxembourg dispose du degré d'ouverture économique de loin le plus important de l'Union européenne. L'ouverture lui a permis de croître plus rapidement que la moyenne européenne et que la seule vigueur du marché national -même aidée par l'immigration soutenue- ne l'aurait permis : « *Le Luxembourg a ainsi réussi à avoir un taux de croissance digne d'un pays en rattrapage*¹ ». L'ouverture envers les facteurs de production exogènes a également rendu possible la genèse d'un des systèmes de protection sociale les plus généreux du monde. Et ce n'est que l'ouverture qui a permis, jusqu'à présent, de sauver ce monument « *de la faillite* »².

A l'important métissage de la population s'ajoutent la dynamique et la composition de la force de travail. En 2010, sur 100 salariés, 29 étaient Luxembourgeois, 27 des résidents étrangers et 44 des frontaliers. Au-delà des chiffres bruts, il faut souligner la fragmentation du marché du travail : certaines branches sont aujourd'hui quasiment dépourvues de travailleurs indigènes (la construction, le secteur HORECA et les activités immobilières notamment), alors que dans d'autres, le ratio des effectifs de nationalité luxembourgeoise dépasse largement le ratio moyen national (notamment le secteur public et d'autres secteurs abrités). Parmi les travailleurs autochtones, immigrés et frontaliers, ce sont bien ces derniers qui sont les plus nombreux. Abstraction faite du secteur public, les frontaliers sont désormais bien représentés dans l'ensemble des branches. Dans certains secteurs, comme l'industrie, le commerce et le secteur financier, ils sont même majoritaires. Par ailleurs, leurs profils de formation et de qualifications sont hétérogènes, la moitié seulement pouvant être considérée comme peu qualifiée. En 2010, les frontaliers ont contribué à concurrence de 43,5% des contributions à l'assurance pension.

¹ L. FONTAGNE, « Compétitivité du Luxembourg : après la bulle », février 2010.

² Voir, à cet égard, l'article du même nom de R. Kieffer dans « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

Du côté de l'entrepreneuriat, quelque 75% des créateurs d'entreprises sont non-nationaux. Ce constat, qui mérite une analyse approfondie, revêt des enjeux forts, voire des dangers pour un développement économique qui se voudrait endogène ou piloté de l'intérieur des frontières nationales et plus indépendant des évolutions externes. En ce qui concerne la création d'entreprises très innovantes, sur une cinquantaine constituées entre 1998 et 2010 dans le cadre de l'incubateur d'entreprises « Technoport Schlassgoart », moins de 10% ont été créées par des Luxembourgeois. Le Grand-Duché dépend donc fortement des étrangers, non seulement dans le contexte de l'emploi salarié, mais également dans le cadre du travail indépendant et de la création d'entreprises.

L'importante mixité, au niveau de la population et du marché de travail, est une caractéristique clef du cadre socio-économique et, en même temps, elle constitue un défi quant à la cohésion sociale : une véritable intégration des immigrés et des frontaliers au sein de la société luxembourgeoise revêt une importance cruciale.

3. Intégration, langues, représentation et accès au secteur public - les chantiers

3.1. Nationalité luxembourgeoise : la volonté d'intégration trouve-t-elle un cadre légal à la hauteur ?

L'histoire socio-économique du pays est étroitement liée aux flux migratoires ainsi qu'aux investissements initiés depuis l'étranger. Or, cet apport des étrangers trouve-t-il un juste contre-poids politique et ces derniers peuvent-ils facilement « officialiser » leur attachement à la nation en adoptant la nationalité luxembourgeoise ? La Chambre de Commerce montre *infra*, qu' en dépit d'une tendance vers davantage d'ouverture en la matière, le cadre légal au niveau de la nationalité se caractérise également par des retours en arrière injustifiés (p.ex. le passage récent du délai de résidence minimal de 5 à 7 ans au titre de la naturalisation).

La conception moderne définit une nation comme une « *association de personnes, unies par des liens contractuels, manifestant ainsi leur volonté de vivre sous les mêmes lois*³ ». La nation naît de la volonté et de la libre adhésion aux principes d'une communauté politique. Cette conception valorise la volonté des individus de vivre ensemble, dans un même pays, et de participer à un projet commun de société. Elle ne présuppose pas, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'ensemble des membres de la nation soient des résidents de souche, descendants eux-mêmes d'autochtones. Le contraire est vrai : un ressortissant étranger qui opte pour une résidence au Luxembourg, s'y intègre notamment par le travail et la vie associative, a le même droit d'appartenir à la nation luxembourgeoise qu'un Luxembourgeois de souche même en ne maîtrisant pas l'ensemble des langues « officiellement » reconnues au Luxembourg. Les différentes langues devraient permettre plusieurs angles d'intégration, avec la langue luxembourgeoise constituant un vecteur d'intégration et de cohésion important sans pour autant devant former un obstacle insurmontable (« *Eis Sprooch : eng Bréck, keng Barrière* »).

56% des étrangers se déclarent désireux d'adopter la nationalité luxembourgeoise. Parmi eux, 82% déclarent vouloir conserver leur nationalité d'origine ; un véritable plébiscite pour la double nationalité. Ce potentiel naturalisable de plus de 120.000 personnes pourrait faire gonfler le stock de nationaux de presque 40% par rapport à la situation actuelle. Si, entre 1990 et 2008, il y a eu moins de 800 naturalisations par an, ces chiffres ont littéralement explosé en 2009 et 2010, pour concerner plus de 8.000 personnes sur 2 ans. Il s'agit d'une conséquence de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2009, du cadre légal plus attrayant en matière d'accès à la nationalité.

3 L. SOSOE: « Nation », dans le Dictionnaire de Philosophie Politique (dir. Philippe Raynaud et Stéphane Rials), Paris, 1996, Presses Universitaires de France.

3.2. Le régime des langues de 1984: un encadrement dépassé par les réalités du pays

La loi du 24 février 1984 sur le régime des langues se trouve au cœur de notre régime linguistique. Le luxembourgeois est la langue nationale, le français la langue de la législation et l'allemand et le français sont toutes les deux des langues administratives et judiciaires. Cette donne n'a pas changé depuis 1984 et le régime de 1984 s'était lui-même substitué à de très anciens textes, prédatant l'indépendance du pays. Le luxembourgeois, en tant que langue nationale, n'a fait son entrée dans l'arsenal légal qu'en 1984 et cette loi demeure le seul acte juridique pris en matière linguistique, hormis une révision constitutionnelle en 1948 qui avait introduit la disposition suivante dans la loi fondamentale: «*La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire*». Ainsi, la loi de 1984, en définissant par ailleurs une langue nationale, est allée au-delà de ce qui était requis par la Constitution.

Depuis 1984, les réalités luxembourgeoises ont profondément muté. La population a augmenté de 145.700 unités (+40%), dont quelque 125.000 étrangers. La quote-part d'étrangers est de fait passée de 27% à 43%. En 1985, 70% des salariés résidents étaient Luxembourgeois, et ce ratio n'atteint plus que 52% en 2008. 59% des salariés avaient la nationalité luxembourgeoise en 1985, contre 29% en 2008. Sur le versant économique, le PIB a quadruplé pendant cette même période, et ce après la prise en compte de l'inflation.

Depuis 1984, le Luxembourg peut donc se prévaloir d'une progression fulgurante de sa population et de son niveau de vie, grâce en particulier à l'immigration et au travail frontalier. Si l'évolution socio-économique a été vertueuse, l'évolution politique et linguistique s'est montrée relativement statique, voire figée. Alors que l'économie s'est internationalisée, la vie quotidienne de nombreux indigènes est demeurée peu affectée. D'une certaine manière, et peut-être inconsciemment, les Luxembourgeois ont souvent opté pour la sécurité (engendrant une certaine ségrégation) à travers une occupation dans le secteur public. Parallèlement, l'électorat et la société de souche ont vieilli et sont devenus de moins en moins représentatifs des réalités socio-économiques du pays. Les non-actifs (51% des électeurs en 2009, dont 31% de retraités) et les salariés de la fonction publique (environ 20% des électeurs en 2009), dotés légitimement du droit de vote, sont deux segments de population largement à l'écart de la nouvelle donne, économique d'abord, et linguistique ensuite, mais qui influencent les choix politiques de manière significative (environ 71% des électeurs en 2009), voire de façon disproportionnée.

3.3. La représentativité politique: une sous-représentation flagrante des étrangers

Lors des dernières élections législatives, les électeurs n'ont représenté que 45% de la population résidente et 34% de la population « présente sur le territoire », cette dernière comprenant également les frontaliers qui « peuplent » le pays en semaine et payent leurs impôts et cotisations sociales au Grand-Duché. Aujourd'hui, moins d'un habitant sur deux, un salarié sur trois et un créateur d'entreprises sur quatre dispose de manière effective du droit de vote et, par conséquent, du droit d'influencer les choix publics.

Le régime de la double nationalité ne constitue qu'une réponse partielle au problème de représentativité des organes politiques et de la fonction publique. Les étrangers contribuent à une part déterminante du développement économique et au modèle social, sans pour autant pouvoir participer à la prise de décision collective et à l'élaboration des grandes orientations du pays. Or, un sentiment d'exclusion à cet égard peut influencer négativement la volonté d'intégration des étrangers.

Un autre problème qui se pose est celui de la représentativité des institutions publiques vis-à-vis des forces vives de l'économie à la base de la richesse du pays. Cette situation amène un déficit démocratique qui peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas suffisamment compte des préoccupations et des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale. Il en ressort également un manque d'identification de nombreux indigènes avec les problèmes socio-économiques du pays (contexte de crise économique), voire un décalage de perception des enjeux actuels et pour le développement durable du pays ou encore un déni des risques et dangers auxquels fait face le Luxembourg.

3.4. Les Luxembourgeois à l'abri : la fonction publique comme choix de vie

Fin mars 2008, un salarié luxembourgeois sur quatre est fonctionnaire. 99,9% des fonctionnaires avaient la nationalité luxembourgeoise en 1995, et ils sont encore 98,14% dans ce cas en 2008. Au total, 87,3% des salariés dans le secteur public avaient la nationalité luxembourgeoise en 2008 alors qu'au même moment, l'économie comptait 29% d'autochtones et 71% d'étrangers. Le secteur public est de plus en plus prisé dans la mesure où les effectifs luxembourgeois travaillant dans ce secteur ont progressé de 30% entre 1995 et 2008. Ce même chiffre n'atteint que 3% dans les autres branches. En même temps, suite notamment aux premières velléités d'ouverture du secteur public aux non-Luxembourgeois en 1999, la quote-part d'étrangers s'inscrit timidement à la hausse, en passant de 7% en 1995 à 13% en 2009.

La loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique a aboli la condition de nationalité, sauf exceptions, dans les secteurs de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports, des postes et télécommunications et de la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité. Or, son entrée en vigueur n'a pas été suivie par une embauche significative de fonctionnaires de nationalité étrangère. Le fonctionnariat, qui se trouve au cœur du secteur public, demeure donc très largement un « bastion » pour les autochtones, au grand dam de la cohésion et de la mixité sociales au Grand-Duché.

L'installation d'une société à deux vitesses risque de prendre de l'ampleur si la fonction publique ne réussit pas à intégrer davantage les étrangers et si, à l'inverse, le secteur privé ne peut plus attirer les autochtones qui seraient, de ce fait, de plus en plus éloignés du processus économique, tout en dominant le processus démocratique et redistributif. L'ouverture partielle acquise en 1999 aurait pu donner lieu au recrutement d'un nombre plus élevé de candidats étrangers si les exigences linguistiques avaient été proportionnées et s'il y avait eu une réelle volonté de recruter des non-Luxembourgeois. Vu par ailleurs la tendance du législateur à ne souvent s'activer qu'après des mises en demeure par les institutions communautaires, l'ouverture semble surtout forcée. Or, l'élément déclencheur de la jurisprudence à l'encontre du Luxembourg est simplement le fait que le pays ne respecte pas les libertés fondamentales sous-jacentes à la construction européenne, un acquis qu'il avait lui-même initié, porté et aidé à construire depuis le début de l'intégration européenne.

Les autorités ont manqué maintes occasions de sensibiliser l'opinion publique et les électeurs sur la non-représentativité du secteur public des réalités économiques, démographiques, salariales et linguistiques, ainsi que sur le manque de cohésion sociale, voire sur le risque de désintégration et de désolidarisation de la société luxembourgeoise inhérent à la dichotomie du marché du travail. L'ouverture aurait dû, et doit, se faire de façon proactive et en dialogue avec le public. Un pays dépendant si fondamentalement de la prise de risque étrangère pour développer son activité entrepreneuriale, qui a besoin d'immigrés pour créer et occuper les postes de travail qu'il ne peut pas pourvoir avec ses propres ressources et qui est amené à exporter plus de 80% de sa production en raison d'un marché intérieur trop exigü, ne peut pas continuer à s'appropriier la fonction publique, à monopoliser le débat public et à mettre en œuvre une politique redistributive dont bénéficient, en premier lieu, surtout ses propres ressortissants. Le Luxembourg ne pourra pas s'attendre à ce qu'un tel modèle puisse fonctionner *ad aeternam*.

4. Des leviers pour insuffler une nouvelle dynamique à la terre d'accueil grand-ducale

4.1. Pour un cadre souple en matière d'adoption de la nationalité luxembourgeoise

L'acquisition de la nationalité est l'instrument privilégié pour permettre aux étrangers résidents de participer pleinement à la vie démocratique. Le fait de permettre aux naturalisés de ne pas renoncer à leur nationalité d'origine a donné lieu à des premiers signes encourageants au niveau de la propension à adopter la nationalité luxembourgeoise.

Les obstacles s'opposant à l'attribution de la nationalité ne doivent pas être insurmontables, notamment du point de vue de la connaissance des langues usuelles du pays. Les obstacles pour acquérir la nationalité luxembourgeoise ne peuvent pas, non plus, être trop nombreux, étant donné que la nation luxembourgeoise se caractérise justement par une grande hétérogénéité culturelle et linguistique. Malgré des différences au niveau de leur origine et de leur langue maternelle, il est légitime d'admettre que les ressortissants étrangers puissent appartenir à la « nation luxembourgeoise » s'ils le souhaitent, pays qu'ils ont plébiscité par leurs choix de résidence et au développement social et économique duquel ils contribuent tous les jours. Aujourd'hui, un jeune sur deux au Luxembourg est étranger (49% de la tranche d'âge 12-29 ans⁴). Ainsi, la société de demain sera probablement encore plus hétéroclite que celle d'aujourd'hui, renforçant la nécessité absolue d'intégrer les ressortissants étrangers dans la « nation luxembourgeoise ».

Une constante de l'histoire socio-économique luxembourgeoise est bien l'influence étrangère, notamment à travers les vagues constantes d'immigration, même à une époque où la population autochtone émigra (voir chapitre 1). Ainsi, les Luxembourgeois d'aujourd'hui sont, en grande partie, les immigrés de hier et l'identité du Luxembourg d'aujourd'hui est largement la résultante des vagues d'immigrations passées. Ces personnes, bien qu'ayant des origines différentes, font partie du Luxembourg moderne et y vivent ensemble. Chaque « nouvel arrivant » doit avoir une réelle possibilité de marquer son sentiment d'appartenance à travers l'adoption de la nationalité luxembourgeoise sans contraintes disproportionnées.

La Chambre de Commerce soutient l'idée qu'une connaissance de base du luxembourgeois est à la fois utile et nécessaire aux fins de la naturalisation. Toutefois, elle milite en faveur d'une approche proportionnée et objective à cet égard. De même, si le niveau de maîtrise de la langue nationale est jugé suffisant aux fins de la naturalisation, l'intéressé ne devrait pas être tenu de représenter une épreuve de langue dans le contexte de l'accès à la fonction publique. En tout état de cause, le niveau requis doit s'apprécier, avant tout, à l'aune de la compréhension de la langue parlée et, dans une moindre mesure seulement, de son emploi.

4 Le Jeudi: «Un jeune sur deux est étranger», 19 août 2010.

La Chambre de Commerce estime également que, dans le souci d'une intégration sur le marché de l'emploi d'un ressortissant étranger, et donc de l'atteinte de son autonomie, il est légitime d'admettre qu'une personne souhaitant immigrer doit d'abord s'approprier la principale langue pratiquée dans son entreprise d'accueil, qui est rarement le luxembourgeois. Le luxembourgeois ne pourra ainsi s'acquérir que dans une deuxième phase. En aucun cas, la seule maîtrise du luxembourgeois ne suffit pour s'intégrer sur le marché du travail. Ce double état de fait devrait jouer en faveur de l'exigence d'un niveau de maîtrise moindre du luxembourgeois dans le chef notamment du candidat à la naturalisation.

4.2. Pour un régime linguistique en phase avec le pragmatisme des entreprises

L'économie luxembourgeoise est l'une des plus performantes d'Europe, surtout grâce aux secteurs des services et financier en particulier. La grande diversité culturelle et linguistique ne freine guère le dynamisme économique, au contraire. Les entreprises démontrent un pragmatisme inégalé quand il s'agit d'intégrer des personnes issues de cultures différentes. Bien qu'il paraisse difficile d'avancer des enseignements généraux face à l'hétérogénéité linguistique dans les entreprises, la Chambre de Commerce conclut, sur base d'éléments quantitatifs, que le français semble revêtir le statut de principal dénominateur commun dans la plupart des entreprises : pour 56% d'entre elles, il s'agit de la première langue utilisée. En prenant également en considération les langues employées à côté de la première langue, le français est utilisé dans 99,6% des entreprises, l'anglais arrivant en deuxième place (88%), suivi de l'allemand (83%) et du luxembourgeois (80%), en quatrième place seulement. Il apparaît donc un certain déphasage : la langue dominante dans l'économie est le français alors que la principale langue dans le secteur non-marchand et dans la vie quotidienne demeure le luxembourgeois. La Chambre de Commerce plaide pour une meilleure prise en compte des réalités du secteur marchand, qui constitue la fondation du modèle social, également dans les sphères politique, administrative et dans la fonction publique.

4.3. Pour un renforcement du statut des langues française et allemande au quotidien

Il importe d'accroître l'emploi des langues française et allemande dans la communication orale. Ceci est particulièrement vrai pour les campagnes électorales et dans les médias audiovisuels. Ainsi, il ne semble guère utile de produire des supports écrits en plusieurs langues pour appeler les ressortissants étrangers à s'inscrire sur les listes électorales si, ultérieurement, la campagne politique reste largement dominée par l'emploi de la langue luxembourgeoise. Un même type d'obstacle est perceptible en matière législative et réglementaire : les textes légaux sont rédigés en français, leur discussion publique a lieu en luxembourgeois et la couverture médiatique demeure dominée par l'emploi de l'allemand, pour l'écrit, et du luxembourgeois, pour l'oral. De surcroît, de nombreux sites Internet de l'administration publique ne sont disponibles qu'en langue française, alors qu'un étranger peut être valablement naturalisé sans qu'il ne soit francophone. Or, peut-on admettre qu'un citoyen ne puisse pas comprendre la principale, voire l'unique langue employée par son administration pour l'écrit ?

Dû à la « compartimentalisation » de l'emploi des trois langues, de la non-disponibilité de traductions et des difficultés pratiques qui en résultent, il n'est guère étonnant, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'intérêt de la part des ressortissants étrangers, notamment par rapport au débat sociopolitique, reste en-deçà des aspirations. En tout cas, il ne s'agit pas d'un manque d'intérêt, de la part des étrangers, pour la politique luxembourgeoise, tout au contraire.

Ainsi, au-delà des problèmes qu'éprouvent les ressortissants étrangers pour s'immerger dans le trilinguisme complexe, voire confus, du Luxembourg, même des Luxembourgeois pourraient être confrontés à une situation où ils ne sont pas à même de suivre l'intégralité des évolutions légales, sociétales ou même administratives, étant donné leur maîtrise insuffisante d'une langue administrative donnée. Au minimum, pour l'ensemble des sites et formulaires administratifs, il conviendrait de proposer une traduction en langue allemande qui, au titre de la loi du 24 février 1984, se situe formellement sur un pied d'égalité avec la langue française en matière administrative et judiciaire. Du reste, une traduction en langue anglaise pourrait également s'avérer utile, étant donné son statut de *lingua franca* à l'échelle internationale.

Sans préjudice à son importance notamment aux fins de l'intégration définitive des étrangers au Grand-Duché, il convient encore de ne pas « grossir » outre mesure l'importance du luxembourgeois dans les sphères politique et administrative si le pays veut réellement atteindre un haut niveau de cohésion sociale et d'intégration des ressortissants étrangers et des frontaliers. Le luxembourgeois doit coexister avec les langues principales, à savoir le français et l'allemand, et non pas supplanter les autres langues dans certains contextes précis, voire de façon opportuniste. À défaut, le risque est important d'exclure une part très importante des parties prenantes de la prospérité économique du Grand-Duché. Ceci est d'autant plus vrai que le Luxembourg se caractérise, outre une immigration à longue durée, également par une immigration économique limitée dans le temps pour laquelle l'apprentissage des trois langues usuelles du pays ne se conçoit guère.

4.4. Pour une fonction publique moderne et décloisonnée

Un moyen puissant pour atteindre un niveau élevé de cohésion sociale est de prôner la mixité dans l'ensemble des secteurs économiques - qui sont aussi des lieux d'échanges et de rencontres - y compris dans les branches non-marchandes. Ceci paraît également la seule issue pour pallier au manque d'identification de nombreux indigènes avec les problèmes socio-économiques du pays et pour combattre les jalousies interprofessionnelles. En outre, la qualité des prestations de la fonction publique pourrait sans doute être améliorée à travers la prise en considération de points de vue novateurs, complémentaires et différents de ressortissants étrangers imprégnés d'une autre culture que la seule culture luxembourgeoise.

La mixité et la diversité sont des réalités tangibles dans l'économie et la société. La concurrence, de la fonction publique par rapport au secteur dit « exposé », et notamment en termes de rémunération, empêche de nombreuses entreprises faisant face à la concurrence internationale de recruter des salariés autochtones dont elles auraient pourtant aussi cruellement besoin du point de vue, par exemple, de leurs compétences linguistiques. Le cloisonnement du secteur public et son apparent repli identitaire doivent être surmontés, et la dichotomie sur le marché de travail doit être brisée si notre société veut atteindre un développement durable du point de vue social. Au-delà d'une nécessaire innovation en matière d'emploi des langues dans le secteur public, cette cohésion passe par une diminution graduelle des différentiels salariaux et, plus généralement, par un rapprochement progressif entre le statut de fonctionnaire et celui de salarié, en vue d'une vraie égalité de traitement de l'ensemble de la force de travail à travers une généralisation du statut unique.

Depuis l'ouverture partielle de la fonction publique en 1999, le cadre légal a évolué, en tout cas sur le papier. Depuis 2009, il existe, formellement, une ouverture générale, sauf exceptions. Or, si ce cadre général est posé, il est par ailleurs nécessaire de considérer des conditions particulières édictées par voies légale et réglementaire. Dans ce cadre, la jurisprudence européenne a reconnu la « mise à l'écart » de postes touchant à l'exercice de la puissance publique au profit des nationaux. Si la Chambre de Commerce marque son accord par rapport à une telle approche, elle souligne néanmoins que cette dernière doit garder un caractère proportionné et, partant, ne pas constituer une barrière ou un obstacle caché à l'entrée dans la fonction publique. Or sont, par exemple, réservés aux nationaux tous les emplois au sein des administrations des contributions directes, de l'enregistrement, des douanes et accises, du cadastre et de la topographie. La Chambre de Commerce estime que des postes de type administratif relevant de la carrière inférieure, voire de la carrière moyenne, au sein de ces administrations ne consistent guère en un exercice si sensible de la puissance publique.

Toute ouverture du secteur public doit être sincère et suivie de résultats concrets. C'est pourquoi il est difficile d'appuyer un mode de fonctionnement qui soit en la matière, et comme c'est le cas actuellement, bâti sur des règles générales, des exceptions et encore des dérogations, souvent effectuées de façon opportuniste et *ad hoc* à travers, notamment, la loi budgétaire annuelle. Le cadre légal afférent ne sera jamais qu'aussi volontariste que son dernier règlement d'exécution est pragmatique. Il suffirait de préciser les principes généraux régissant l'ouverture, d'interpréter la notion d'exercice de la puissance publique de façon proportionnée et de jauger les exigences linguistiques de façon pragmatique et décentralisée. Jusqu'à présent, toute ouverture tangible de la fonction publique, loin d'avoir été proactive, ne l'a été que sur base de la contrainte ou en fonction d'un besoin de recrutement spécifique, pour lequel aucun candidat autochtone n'avait pu être déniché, soit encore sur une combinaison de ces deux états de fait.

4.5. Pour un régime linguistique moderne dans la fonction publique

Sur le marché du travail, les Luxembourgeois se trouvent désormais dans une situation largement minoritaire et, avec eux, l'emploi de la langue luxembourgeoise dans l'économie. Concernant les exigences en matière de langues dans la fonction publique, la réforme de 2009 a modifié la donne comme suit: le candidat doit « avoir fait preuve [...] d'une connaissance [...] des trois langues administratives [...] sauf pour les emplois [...] pour lesquels la connaissance de l'une ou de l'autre de ces langues n'est pas reconnue nécessaire en raison de la nature et du niveau de responsabilité de ces emplois ». Le trilinguisme généralisé reste donc de mise pour l'ensemble des postes, sauf exceptions à édicter par voie réglementaire.

La Chambre de Commerce estime que les exceptions à la connaissance des trois langues sont rigoureusement trop peu nombreuses. En effet, un règlement grand-ducal de 2004 prévoit une liste exhaustive délimitant strictement les cas de figure pouvant donner lieu à une telle dispense. Or, cette liste est complètement désuète et mériterait une mise à jour et une extension conséquentes. Les autorités devraient notamment songer à généraliser la procédure de dispense à l'ensemble des postes administratifs ou de « *back-office* » ainsi qu'aux postes à prédominance manuelle - tous sans interaction notable avec le public - voire à l'intégralité des postes relevant de la carrière inférieure. Il n'y a notamment nullement lieu d'imposer un trilinguisme au personnel qui n'est pas, ou peu, en contact avec la population, et ce même indépendamment du niveau de carrière.

Pour le luxembourgeois, les exigences dans la fonction publique sont plus sévères qu'en matière de naturalisation. Or, une homogénéisation à cet égard paraît être la seule manière de garantir une quelconque cohérence en matière d'accès à la nationalité et à la fonction publique et, par conséquent, d'éviter une situation aberrante où un citoyen naturalisé se verrait refuser l'accès à la fonction publique sous prétexte d'une maîtrise insuffisante du luxembourgeois.

Une disposition qui n'a fait couler que relativement peu d'encre a été « dissimulée » dans la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2011 qui dispose que : « *Exceptionnellement, le gouvernement [...] pourra procéder à l'engagement d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives en cas de nécessité de service dûment motivée [...]* ». De par cette disposition, la primauté du savoir et du savoir-faire inhérents au poste sur les seules compétences linguistiques semble finalement, bien qu'indirectement, reconnue par les autorités. Or, les compétences linguistiques, comme tout type de compétence du reste, devraient toujours être strictement adaptées aux exigences du poste. Alors pourquoi ne pas faire état d'un tel pragmatisme au-delà des seuls « agents hautement spécialisés » ? En effet, dans ce cas précis, des besoins spécifiques sont invoqués pour justifier des exceptions par rapport à des principes généraux sinon élevés au titre d'exigences sacro-saintes.

4.6. Pour une modernisation de la démocratie communale

La commune représente sans doute le premier vecteur d'intégration d'un ressortissant étranger et il faudrait donc donner la possibilité réelle à tout citoyen de concourir à la démocratie locale, qui consiste à participer à la prise de décision collective à l'endroit de résidence, à la vie associative et culturelle, de scolarité des enfants, etc. Depuis les élections communales d'octobre 2011, les Luxembourgeois et les résidents étrangers se situent sur un pied d'égalité au niveau du droit de vote actif et passif auprès des administrations locales. Or, pour renforcer davantage la participation politique des étrangers au niveau communal, la Chambre de Commerce milite en faveur de leur inscription automatique sur les listes électorales communales, ou, à défaut, d'une extension conséquente des délais d'inscriptions afférents. Le régime actuel, en vertu duquel les étrangers doivent s'inscrire sur les listes bien avant le lancement des campagnes électorales, doit être revu.

Pour renforcer la participation des étrangers et des citoyens naturalisés à la politique communale, la Chambre de Commerce préconise en outre une modernisation du cadre légal concernant l'emploi des langues au niveau du conseil communal, d'une part, et du collège échevinal, d'autre part. A cet égard, l'article 14 de la loi communale dispose par exemple que « *la langue usuelle parlée au conseil communal est le luxembourgeois. Les conseillers peuvent s'exprimer (...) dans l'une des autres langues visées [par] la loi du 24 février 1984 [...]. Nul ne saurait toutefois demander une interprétation de la langue parlée ou une traduction des documents écrits présentés en une des langues visées par la loi précitée [...]* ».

Dans le chef notamment des citoyens naturalisés, la pertinence de cette disposition peut être réfutée par l'absurde. En effet, il ne faut guère être trilingue pour se voir attribuer la nationalité luxembourgeoise : la naturalisation est simplement refusée à l'étranger « *lorsqu'il ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi [...] et lorsqu'il n'a pas réussi une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée* ». Or, à partir du moment où la non-imposition du trilinguisme est entérinée par la loi aux fins de l'attribution de la nationalité luxembourgeoise, le fait de refuser une quelconque interprétation ou traduction au niveau communal est dénué de tout fondement, voire constitue une situation aberrante. Un tel déni des droits des citoyens non-trilingues aurait pour conséquence une discrimination à leur encontre et déboucherait, *in fine*, sur une ségrégation au sein même de la population de nationalité luxembourgeoise. La prise en compte de l'ouverture du droit de vote passif aux ressortissants étrangers renforce davantage le caractère infondé et disproportionné des dispositions de l'article 14 en question.

4.7. Pour un renforcement de la participation démocratique des étrangers au niveau national

La Chambre de Commerce ne se prononce pas en faveur d'une inscription automatique des ressortissants étrangers sur les listes électorales, tout en rappelant, le long du présent document, les conditions qui doivent être remplies à tout moment pour garantir une intégration optimale des ressortissants étrangers à travers la procédure de naturalisation. De par l'introduction du régime de double nationalité, les ressortissants étrangers disposent désormais d'une réelle opportunité pour concrétiser et, surtout, pour officialiser, leur attachement au Luxembourg sans pour autant renoncer à leurs origines et à leur culture. En l'absence d'une telle introduction, le droit de vote actif aux élections législatives aurait dû être, aux yeux de la Chambre de Commerce, accordé aux résidents étrangers après un délai de résidence de 5 ans.

La Chambre de Commerce propose également d'instaurer un droit de vote « virtuel » dans le chef des ressortissants étrangers. Il serait, par exemple, possible de soumettre, par voie d'enquête représentative et lors des élections législatives, les mêmes listes et candidats au vote, mais dans la communauté étrangère. Une juxtaposition des résultats du vote virtuel des étrangers et du vote réel des autochtones permettrait de juger du caractère déphasé, ou non, du verdict national par rapport au vote de la communauté étrangère. La Chambre de Commerce recommande, par ailleurs, vivement aux autorités publiques de mener systématiquement des études comparatives entre les principales préoccupations électorales des Luxembourgeois et celles des étrangers afin d'adapter les jalons politiques à mettre en œuvre en conséquence.

4.8. Pour un surplus de démocratie dans le chef des frontaliers non-résidents

L'intégration des frontaliers doit passer par des mesures volontaristes visant à réduire la dichotomie et la ségrégation au niveau du marché du travail. Une grande mixité du salariat, représentative de la composition réelle du monde de travail et de la population, est à même de répondre aux objectifs d'une cohésion durable, visant à éviter la création de sociétés parallèles, voire un repli sur soi-même au sein des différentes communautés. Au cours du présent bulletin, la Chambre de Commerce propose en outre les pistes de réflexion suivantes :

- Sur le modèle du Commissariat aux Etrangers, l'instauration d'un Commissariat aux Frontaliers qui s'occuperait spécifiquement des problèmes rencontrés par les frontaliers ;
- l'encouragement de la structuration des frontaliers en associations ou groupements susceptibles d'être l'interlocuteur privilégié du Commissariat aux Frontaliers et du gouvernement pour les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct ;
- la mise en place d'un dialogue constructif et une participation effective des frontaliers à la société luxembourgeoise visant à stimuler et à encourager l'attachement des frontaliers vis-à-vis du Grand-Duché ;
- le lancement de consultations portant sur les thèmes qui concernent directement les frontaliers (infrastructures de transport, démarches administratives, environnement, etc.).

5. Des niches de souveraineté aux niches de compétences

Aujourd'hui, notre succès économique dépend considérablement de l'exploitation de niches fiscales et réglementaires qualifiées de niches de souveraineté. Les harmonisations progressives à l'échelle internationale réduisent pourtant la durabilité d'un tel modèle qui peut certes générer des recettes élevées, mais qui est, aussi, largement dépendant d'événements extérieurs, sur lesquels le Luxembourg n'a que peu, ou pas, d'emprise. Dans son précédent bulletin économique⁵, la Chambre de Commerce a montré qu'environ 30% des recettes fiscales de l'administration centrale proviennent de sources à rendement incertain ou volatil. Ces moyens d'action sont pourtant injectés dans le budget courant, sans effort d'économie au profit des générations futures. Ainsi, malgré une croissance exogène vertueuse au cours des dernières décennies, le pays vit au-dessus de ses moyens.

Pour diversifier l'économie et l'ouvrir à de nouveaux secteurs d'activités, le pays doit miser davantage sur le développement endogène, basé sur des niches sectorielles et des niches de compétences. Un cadre légal et fiscal proactif, des infrastructures adaptées et des investissements ciblés doivent viser à développer des secteurs comme la biomédecine, les technologies environnementales, la gestion de la propriété intellectuelle, la logistique, les NTIC y compris le commerce électronique, ainsi que l'activité des quartiers généraux de sociétés multinationales. Ces secteurs à haute valeur ajoutée ciblent par nature une demande transfrontalière et sont exposés à une forte concurrence internationale. Leur implémentation et leur développement requièrent une main-d'œuvre qualifiée, qui n'est pas disponible en nombre suffisant au Grand-Duché. C'est pourquoi le Luxembourg se doit de continuer d'attirer sur son sol une main-d'œuvre qualifiée étrangère, qu'elle provienne d'Europe ou d'au-delà. L'encadré 12 fait le point sur la transposition en droit national d'une directive européenne devant faciliter la libre circulation des travailleurs extracommunautaires aux fins d'un emploi hautement qualifié sous l'égide du régime de la carte bleue européenne : un enjeu capital pour le pays.

Le développement de niches sectorielles vise également à donner lieu à des avantages compétitifs ne pouvant pas être supplantés d'un seul coup suite à une décision, souvent politique, prise à l'étranger. Pour pouvoir prendre son propre destin en main et mettre en œuvre ces vecteurs de croissance, le Luxembourg devra poursuivre une politique d'investissements adéquate et prendre des décisions politiques cohérentes et avisées, s'appuyant sur des hommes et des femmes aptes, en dehors de tout critère de nationalité, à porter le parachèvement de cette politique ambitieuse. Le Luxembourg, son Université et ses CRP, contribuent à former des ressources dont auront besoin les acteurs économiques à l'avenir. Mais, comme il ressort déjà à l'évidence aujourd'hui, les ressources financières, techniques et humaines disponibles localement sont insuffisantes pour faire fonctionner une économie dont le rayonnement dépasse si largement le cadre exigu du territoire national. Or, à force d'ouvrir le pays au travail et au capital transfrontalier, le Luxembourg ne devra pas oublier de poser les jalons quant à l'intégration effective des étrangers dans la société luxembourgeoise.

⁵ Actualité & tendances n°10: «Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être», juin 2011.

6. Pour une réforme du régime des langues à l'école et pour une optimisation de la capacité d'intégration de la société luxembourgeoise

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Luxembourg ne pourra, et ne devra, pas se fixer pour objectif de vouloir « intégrer » tout et chacun de ses nombreux ressortissants étrangers. D'une part, il faut se rendre à l'évidence que très nombreux sont les étrangers de passage, qui ne restent pas suffisamment longtemps sur le territoire afin de développer un sentiment d'attachement fort. D'autre part, il est pertinent de partir du principe que certains ressortissants étrangers n'ont pas la volonté ou la détermination de s'intégrer, de « se fusionner dans l'ensemble national ». Le Luxembourg, avec ses trois langues officielles, ses habitants venant de plus de 170 pays différents, son grand nombre de frontaliers et la grande mixité sociale dans son économie ne peut guère prétendre à vouloir assimiler un petit nombre d'étrangers hétérogènes dans un grand ensemble national homogène – à supposer que ce grand ensemble existe. Ne pouvant pas prétendre à un modèle d'intégration de type « *melting pot* » (assimilation de la population immigrée en une société homogène), le Luxembourg devra opter pour un modèle d'intégration dit « *salad bowl* », un modèle qui suggère le caractère mutuellement complémentaire des différentes communautés ethniques ; qui peuvent garder une identité culturelle propre tout en s'intégrant dans la mosaïque sociale de la société d'accueil. Notre pays doit optimiser sa « capacité d'intégration ». Il doit faire en sorte que les étrangers se sentent « à l'aise » au Luxembourg et doit se montrer « ouvert » vis-à-vis des étrangers. Enfin, il doit optimiser les chances d'une intégration réussie des étrangers en proposant un cadre qui soit cohérent et propice à cette fin. En effet, toute intégration présuppose une volonté des deux côtés : du point de vue de l'étranger et de celui de la société d'accueil.

Outre les pistes de réformes présentées *supra*, la Chambre de Commerce insiste particulièrement sur le rôle fondamental que joue l'école aux fins de l'intégration des non-luxembourgeois. A ses yeux, il est crucial de considérer les enfants comme les principaux vecteurs d'intégration des familles étrangères. Or, dans ce contexte il convient également de garder à l'esprit que la situation langagière dans les écoles fait en sorte que de nombreux élèves sont confrontés à l'échec scolaire, faute d'une maîtrise suffisante notamment du français ou de l'allemand, alors qu'ils disposent, *a priori*, de toutes les compétences nécessaires pour réussir leurs études secondaires. Trop nombreux sont les élèves qui « restent sur le carreau » et trop timides sont nos efforts pour donner une chance à tout élève de réussir dans ses branches les plus fortes. De surcroît, une intégration d'enfants plus âgés dans le système scolaire luxembourgeois paraît quasi impossible. En synthèse, il s'agit d'un gaspillage manifeste de capital humain que le Grand-Duché ne pourra guère se permettre s'il ne veut pas devenir un pays laissé-pour-compte en matière d'économie de la connaissance, obligé d'importer – si ceci est même possible - toute la matière grise dont il a besoin

Il s'agit donc prioritairement de donner une chance aux enfants, l'intégration passant par les enfants et l'école. Leur bonne intégration est la meilleure garantie d'une intégration réussie de leurs familles. Les clubs et associations sportives et culturelles sont des vecteurs d'intégration nécessaires, mais pas suffisants. En l'occurrence, si l'école échoue à former des jeunes adultes responsables et dûment intégrés dans la société luxembourgeoise, le discours plus vaste relatif à l'intégration des étrangers au sein de la société relève d'une gageure. L'importance de l'école dans le cadre du développement socio-économique du pays est également fondamentale. Il s'agit même de l'enjeu probablement le plus important en la matière et qui façonnera directement le développement socio-économique futur. Outre le décrochage scolaire et le taux d'échec très significatif de nos élèves lors de la première année d'études supérieures, les mentalités prédominantes dans le système éducatif et la résistance au changement comptent parmi les problèmes les plus urgents à résoudre.

La Chambre de Commerce rappelle toutefois que l'objectif prioritaire du présent bulletin n'est pas de mener une discussion *in extenso* sur le système éducatif, sur son rôle social et économique, ni de se positionner sur les réformes actuellement envisagées en la matière. Ce complexe thématique mériterait, à lui seul, une discussion approfondie et argumentée.

«*Fir kënnen ze hale wat mer hunn kënnen mer net bleiwe wat mer sinn*». Nous devons faire preuve d'une grande ouverture d'esprit. La mentalité propice à l'inertie et à la défense myope d'acquis de tous genres doit être brisée et nous devons nous rendre à l'évidence que, sans les ressources transfrontalières, notre pays cesserait tout simplement d'exister. Le Luxembourg peut choisir entre ouverture et fermeture. S'il opte pour l'ouverture, il doit optimiser la capacité d'intégration du pays et se réformer. Si, par contre, il opte pour la fermeture, il sonnera le glas du «modèle luxembourgeois», même s'il peut alors continuer de remettre les réformes aux calendes grecques tout en prenant le risque de finir, tôt ou tard, là où mène l'inertie, c'est-à-dire au déclin.



1. Aperçu socio-historique du Luxembourg

A travers ce bulletin économique, le 12^e dans la série de publications « *Actualité & tendances* », la Chambre de Commerce entend mettre en exergue, commenter et analyser l'importante contribution étrangère au succès économique luxembourgeois.

Le chapitre introductif du document est consacré aux tendances lourdes ayant accompagné la genèse et la consolidation du succès économique luxembourgeois, avec, comme pièces maîtresses, l'ouverture par rapport aux idées, au savoir, au savoir-faire, au travail et au capital étrangers, et la volonté permanente d'intégration politique et économique.

La deuxième partie tâchera de dresser un état des lieux détaillé du rayonnement transfrontalier de notre économie.

Ensuite, la Chambre de Commerce s'intéressera à la situation politique encadrant cette influence économique étrangère. Le chapitre en question devant nécessairement délimiter son champ de discussion, il s'agira d'aborder trois thèmes que la Chambre de Commerce juge particulièrement importants, à savoir le cadre légal relatif à la nationalité luxembourgeoise, la participation politique des ressortissants étrangers et la situation langagière.

La dernière partie entend avancer les principales pistes de réflexion de la Chambre de Commerce eu égard aux thèmes abordés le long du document. Elle conclura son analyse par une brève discussion ayant trait à l'intégration des ressortissants étrangers au Grand-Duché.

1.1. Introduction

Grâce au présent « *Actualité & tendances* », la Chambre de Commerce souhaite par ailleurs proposer quelques jalons pertinents de réformes pour renforcer la cohésion sociale et la capacité d'intégration du pays, et ce pour assurer que l'apport socio-économique des étrangers trouve son juste contreponds au niveau politique. Pour ce faire, le présent chapitre passe tout d'abord en revue, de façon synthétique, l'histoire socio-économique du Grand-Duché. En effet, l'essor économique et l'intervention étrangère, sous forme de mise à disposition de capitaux, de savoir, de savoir-faire et de travail, sont deux phénomènes étroitement liés, et le premier n'aurait pas pu se matérialiser sans le deuxième. Hier comme aujourd'hui, le développement socio-économique du Luxembourg, et le financement de son modèle social généreux, doivent leur vigueur notamment aux multiples flux migratoires.

1.2. L'histoire socio-économique du Luxembourg - un bref survol

D'après l'historien G. Trausch⁶, l'histoire économique et sociale du Luxembourg, sur le dernier siècle et demi, peut être ramenée à trois grandes évolutions :

1. le développement économique du pays à travers l'industrialisation (dès 1870) et puis la tertiarisation (dès 1960) ;
2. la mise en place et la consolidation progressive d'une solide protection sociale à partir du début du 20^e siècle. « *L'aboutissement en est un régime social généreux, qui a réduit les inégalités sociales, amélioré le niveau de vie de la population et soutenu la cohésion sociale du pays*⁷ » ;
3. l'apparition d'une société de consensus ou du « modèle luxembourgeoise », à travers la création des chambres professionnelles, du Comité économique et social, du Comité de coordination tripartite, etc.

⁶ STATEC, Cahier économique n°108 : « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

⁷ Ibidem.

Le décollage industriel du Luxembourg, aidé par la découverte du minerai de fer dans le sud du pays à partir de 1870, ainsi que l'émergence de la place financière (à la fin des années 1960), sont largement redevables à l'intervention étrangère et ont été accompagnés d'importants flux de capitaux transfrontaliers et d'importants flux migratoires (voir prochaine sous-partie). Le Luxembourg a su bénéficier, dès les premiers pas de l'industrialisation, de sa situation privilégiée entre les deux principaux blocs économiques du continent européen, l'Allemagne et la France. En effet, en tant qu'Etat souverain, indépendant et ouvert au centre de l'Europe, le Luxembourg, en offrant des conditions propices au développement économique, a pu attirer capitaux, travail et savoir-faire transfrontaliers au service du déploiement de son propre modèle socio-économique national.

Après la mise en place de la société industrielle, un modèle social spécifique au Luxembourg s'est peu à peu construit. Au tout début du 20^e siècle sont notamment apparues les premières lois sociales d'inspiration bismarckienne, et notamment en matière d'assurance maladie (juillet 1901), d'assurance accident (avril 1902) et d'assurance pension (mai 1911). Ces balbutiements en matière d'Etat social sont étroitement reliés aux premiers succès économiques luxembourgeois : le capital, souvent transfrontalier, crée le travail et ce dernier rend possible le financement d'une protection sociale. L'année 1924 marque le début de l'institutionnalisation des chambres professionnelles au Luxembourg⁸. Après la 1^{ère} Guerre Mondiale, sont apparus par ailleurs les premiers syndicats, et les premiers contrats collectifs (1936), deux pièces maîtresses complémentaires dans la construction progressive du « modèle luxembourgeois ».

L'après 2^e Guerre Mondiale a vu, de concert avec la reconstruction économique, la généralisation de la sécurité sociale, ainsi que l'institutionnalisation du dialogue social et de la concertation socioprofessionnelle au plan national à travers la création du Comité économique et social (CES) en 1966. Une loi du 6 mai 1974 avait institué les comités mixtes dans les entreprises du secteur privé, de même qu'elle a formellement organisé la représentation des salariés dans les sociétés anonymes. Rappelons encore, qu'à la suite de l'aggravation de la crise de la sidérurgie, vers le milieu des années 1970, fut convoqué pour la première fois le Comité de coordination tripartite, réunissant, à haut niveau, le patronat, le salariat et le gouvernement. Ainsi, était né le modèle luxembourgeois, gravitant autour du dialogue social et de la concertation et caractérisé par la quasi absence de conflits sociaux notables et de grands mouvements de grève.

La récente crise économique et financière, qui perdure, a fait apparaître quelques failles au niveau de l'architecture et du fonctionnement du dialogue institutionnalisé tel qu'il a été mis en place autour de la crise sidérurgique, défis que l'ensemble des parties prenantes devront relever dans un esprit collaboratif et constructif.

⁸ La création des chambres professionnelles remonte à la loi du 4 avril 1924 : Chambre des employés privés, Chambre de travail, Chambre de commerce, Chambre de l'agriculture et Chambre des artisans (dénommée Chambre des métiers à partir de 1945). Les trois dernières sont des chambres patronales. En 1964 est créée la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Notons toutefois que la Chambre de Commerce existe depuis 1841.

1.3. L'émigration et l'immigration - d'un régime agraire à la tertiarisation en passant par l'industrialisation

1.3.1. La période avant l'essor sidérurgique

Au 19^e siècle, le Luxembourg se caractérise par une forte émigration. Sous le régime néerlandais (1815-1830/39), comme une source historique de 1828 l'indique, « [...] si nos émigrants avaient été accueillis, plus du quart de la population serait partie⁹ ». G. Trausch relève que l'émigration concernait surtout le quartier germanophone et la part relative de la population concernée par le départ éventuel dépassait alors le quart de la population germanophone. Les sources historiques insistent largement sur « la misère de ces familles malheureuses revenues dans une province où elles n'ont plus ni feu ni lieu et dépouillées du produit de tout ce qu'elles avaient réalisé pour leur voyage¹⁰ » pour caractériser les Luxembourgeois qui, en quête d'une vie meilleure à l'étranger, furent néanmoins refoulés.

Sous le régime français (1795-1814) la situation économique et sociale fut autant morose. « Une agriculture arriérée et en crise permanente, une industrie en déclin sont les causes générales de la situation catastrophique du pays. Celle-ci est telle que de nombreux habitants voient l'émigration comme seul remède possible¹¹ ». A la fin des années 1860, à la veille donc de l'industrialisation, l'émigration vers le « nouveau monde » était à son apogée, et de nombreux Luxembourgeois cherchaient leur fortune outre-Atlantique (voir partie 1.3.2 ci-après).

G. Trausch note par ailleurs que ces départs n'étaient pas « seulement une perte démographique pour notre pays, mais [...] aussi une perte matérielle. [...] la double perte – démographique et financière – pèse plus tard sur le déroulement du processus d'industrialisation¹² ». De même, les « départs démographiques sont d'autant plus graves que les émigrants sont jeunes. A titre d'exemple, en 1888 43,4% des partants ont entre 21 et 30 ans (38,1% en 1887). Le nombre des émigrants célibataires dépasse de loin celui des émigrants mariés: 62% de célibataires, face à 38% de mariés (années 1887/88)¹³ ».

L'historien résume les principales raisons de l'émigration massive des Luxembourgeois de la façon suivante: « La misère, la détresse de la population sont le plus souvent invoquées ; ce qui correspond probablement à la situation de l'époque. [...] Le 19^e siècle est une période principalement agricole, l'industrie vient sur le tard et ne réussit guère à entamer la mentalité rurale. Cette époque agricole n'offre aucune vision d'avenir. L'agriculture luxembourgeoise persiste dans une productivité dérisoire, au moins par rapport aux pays voisins. Il n'y a pas de perspectives d'avenir ; les jeunes sont tentés par l'émigration [...]. Eu égard aux possibilités économiques du Luxembourg, sa population semble pléthorique. Même l'industrialisation – au début au moins – ne réussit pas à ébranler cette image du pays. Dans un tel contexte un certain nombre de Luxembourgeois ne voient pas d'autre issue que de quitter le pays¹⁴ ».

9 Pierre Ruppert: « Les Etats provinciaux du Grand-Duché de Luxembourg de 1816-1830, (séance du 9 juillet 1828) Luxembourg, 1890, p. 1006 » dans: « STATEC, Cahier économique n°108: « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

10 Ibidem.

11 « STATEC, Cahier économique n°108: « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

12 « STATEC, Cahier économique n°108: « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

13 Ibidem.

14 Ibidem.

Or, même si les sources historiques concordent largement pour conclure que l'époque de pré-industrialisation (avant 1870) était une période de forte émigration des autochtones, il n'en est pas moins vrai que, même à cette période, le Luxembourg faisait également apparaître des flux migratoires entrants. En effet, « *on voit [...] tous les jours s'établir ici des étrangers qui font un commerce considérable et en absorbent presque toute partie. [...]. Si ces gens sont accueillis parce qu'ils y amènent l'industrie et l'esprit de commerce, pourquoi ne serait-il pas permis au Luxembourgeois de l'aller puiser ailleurs, de réussir chez l'étranger comme l'étranger qui réussit chez nous*¹⁵ ». La fin du 18^e siècle a notamment vu la genèse de l'industrie céramique au Luxembourg, grâce aux frères Boch venus de France. Le début du 19^e siècle porte plusieurs succès industriels, et notamment la production de gants (1819, Jonas Lippmann, France), les ateliers de tissage et les métiers à filer et à tisser mécaniques (à partir de 1835, frères Godchaux, France). Le régime français a également vu l'arrivée de Jean-Philippe Milleret, le premier banquier privé à s'installer au Luxembourg et nommé par ailleurs receveur général du département français des Forêts qu'était, à l'époque, le Luxembourg.

Le régime hollandais se caractérisait, quant à lui, par une importante mainmise étrangère sur la fonction publique luxembourgeoise : « *en 1828, parmi les grands commis de l'Etat figuraient 119 Hollandais et douze Belges, mais aucun Luxembourgeois*¹⁶ ». En 1839, le Luxembourg est partagé en deux, la partie occidentale et francophone ayant été cédée à la Belgique, la partie orientale et germanophone continuant à former l'actuel Grand-Duché. Cette période, qui prédate toujours l'industrialisation autour de la sidérurgie, est marquée par une politique de germanisation décrétée par Guillaume Ier et est notamment accompagnée de l'arrivée de fonctionnaires supérieurs allemands et de l'admission d'instituteurs d'origine prussienne.

En synthèse, bien qu'avant l'essor sidérurgique, la vie au Luxembourg resta difficile pour une population éparpillée, rurale, pauvre, souvent peu éduquée et donc prône à l'émigration, l'actuel Grand-Duché connut toujours des flux migratoires entrants ; très souvent basés sur l'entrepreneuriat et le travail.

1.3.2. La révolution industrielle et les tendances migratoires

Il s'agit, ici, de la première époque d'immigration massive, à dominante ouvrière mais également qualifiée. L'apport de cette immigration au développement industriel a été déterminant. En effet, l'effectif de la population étrangère est directement lié au niveau de la production sidérurgique : « *Les immigrés sont concentrés dans la fonction de production sidérurgique : les Allemands - surtout au début du processus d'industrialisation - comme techniciens, les Italiens dans la condition ouvrière. L'ouvrier italien est un peu « l'homme à tout faire de la croissance » industrielle au Luxembourg*¹⁷ ».

15 M. Pauly dans : « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010. Il s'agit d'une citation de l'historien G. Trausch qui cite : « AGR Bruxelles, Conseil privé, Carton 672, 29/01/1766, cité d'après Antoinette REUTER, Panne de mémoire? Pourquoi entamer des recherches sur les migrations?, in : Itinéraires croisés, op. cit., p. 20-23, p. 22s ».

16 M. Pauly dans : « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

17 « STATEC, Cahier économique n°108 : « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

Retenons les trois grands événements suivants dans le contexte du phénomène migratoire à la suite de la révolution industrielle :

- 1842 : adhésion du Luxembourg au Zollverein (voir *infra*).
- 1859 : inauguration du chemin de fer. « Le « *Feierwon* » exprimait non seulement une fierté nationale légitimée par cette prouesse technologique et financière, mais aussi une prise de conscience du fait que le chemin de fer allait rapprocher les peuples, faciliter les voyages non seulement à l'intérieur du pays, mais aussi vers et en provenance des pays voisins¹⁸ ».
- 1867 : le congrès de Londres, « réuni pour éviter la guerre à la suite de la tentative de Napoléon III d'acheter le territoire luxembourgeois à Guillaume III, roi des Pays-Bas et Grand-Duc de Luxembourg¹⁹ » imposa au Luxembourg une neutralité démilitarisée, notamment à travers le démantèlement de la forteresse de Luxembourg et le départ de la garnison prussienne, et ouvrit, ainsi, le pays et sa capitale au commerce transfrontalier.

A cette même époque, l'industrialisation, et notamment le secteur sidérurgique, connut un premier essor, directement en lien avec les trois événements importants décrits ci-avant. En favorisant les investissements transfrontaliers, mais également les échanges commerciaux, voire les flux migratoires, l'adhésion à l'union douanière et monétaire allemande « Zollverein » ouvrit la voie à l'immigration de contremaîtres et d'ingénieurs allemands.

La population luxembourgeoise continuait, pour sa part, de se distinguer de par son caractère rural. En effet, malgré les flux migratoires entrants suite à la révolution industrielle, de très nombreux Luxembourgeois, connaissant des difficultés économiques, continuaient d'émigrer. Il convient singulièrement de ne pas perdre de vue l'émigration importante de Luxembourgeois à la fin 19^e siècle, et donc pendant les débuts de l'industrialisation, vers les Etats-Unis notamment, dont le tableau ci-après retrace l'évolution enregistrée rien qu'entre 1865 et 1870. Ainsi, sur une période de cinq ans seulement, 3.060 Luxembourgeois ont quitté le Grand-Duché pour immigrer aux seuls Etats-Unis, soit l'équivalent de 1,6% de la population indigène. Vers le tournant du 19^e siècle, non loin de 22.000 Luxembourgeois vivaient et travaillaient en France, 10.000 en Belgique, 15.000 en Allemagne et entre 20.000 et 30.000 aux Etats-Unis²⁰. Ainsi, environ 70.000 Luxembourgeois avaient émigré vers 1900, et ce sur une population totale de 235.000 personnes (29,8%). Ainsi, émigration - luxembourgeoise - et immigration - allemande et italienne - coexistent bel et bien à cette période²¹.

Tableau 1 : Emigration luxembourgeoise vers les Etats-Unis, entre 1865 et 1870

ANNÉE	EMIGRANTS LUXEMBOURGEOIS	EN ‰ DE LA POPULATION RÉSIDENTE
1865	387	1,90
1866	571	2,80
1867	513	2,52
1868	751	3,68
1869	561	2,75
1870	277	1,36

Source : STATEC, cahier économique n°108 : « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009 ; calculs de la Chambre de Commerce.

18 M. Pauly dans : « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

19 M. Pauly dans : « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

20 D. Scuto, carte blanche RTL du 9 mars 2011.

21 D'après G. Trausch : « Selon l'état des statistiques de l'époque seul le solde des deux mouvements migratoires inverses peut être dégagé. De 1841 à 1891 les émigrations l'emportent sur les immigrations : l'excédent d'émigration est de 72.595 personnes. De 1892 à 1947 l'excédent d'émigration est encore de 41.161 – 34.906 = 6.255 ». Outre les raisons économiques, l'auteur invoque trois raisons à cet égard :

- Le Luxembourg a une longue frontière par rapport à sa superficie réduite, ce qui augmente les points de contact et les occasions d'échange par delà la frontière. Des Luxembourgeois installés dans les trois pays voisins rentrent dans le pays, pour diverses raisons. Ils peuvent gonfler d'abord la statistique d'émigration, puis celle de l'immigration.
- La saisie statistique des flux migratoires dans un petit pays n'est pas aisée. Le service de statistique n'est d'ailleurs créé qu'en 1900, sous la dénomination de Commission permanente de statistique.
- La population rurale – issue du secteur primaire – manifeste parfois des réticences à travailler dans l'industrie – c'est-à-dire dans le secteur secondaire.

En ce qui concerne le travail non-qualifié, le Luxembourg faisait apparaître de larges carences. Ainsi, pour ce qui était du travail dans les mines et dans la sidérurgie, le pays fit largement recours à l'immigration italienne. En 1913, 59,8% des travailleurs dans les mines et dans la sidérurgie étaient des non-Luxembourgeois²². Ainsi, « *la population luxembourgeoise [...], si elle connaissait des difficultés économiques, préférerait émigrer vers la France ou les États-Unis plutôt que d'accepter un travail salarié dans le secteur minier où les chances d'une ascension sociale étaient minimes, alors qu'elle ne disposait pas des connaissances technologiques nécessaires pour convoiter les postes occupés par les immigrés allemands*²³ ».

En synthèse, il y a donc eu, dans la 2^e moitié du 19^e siècle et au début du 20^e siècle, plusieurs flux migratoires concomitants, entrants et sortants : de nombreux luxembourgeois cherchaient leur fortune ailleurs, alors que le pays avait besoin, au même moment, d'une double immigration, qualifiée, d'une part, et non-qualifiée, d'autre part. Bien qu'il s'agisse d'un constat valable, *a priori*, au tournant du dernier siècle, la Chambre de Commerce relève que de nombreuses caractéristiques des flux migratoires décrits ci-avant sont toujours d'actualité. En effet, même aujourd'hui, le Luxembourg a besoin d'une immigration sur toute l'étendue de l'échelle sociale (voir encadré 5 plus loin dans le texte). De surcroît, la population résidente - qui fait actuellement apparaître un taux de chômage de l'ordre de 6% alors, qu'au même moment, le nombre de postes de travail à pourvoir dépasse la population active résidente de plus de 130.000 unités²⁴ (53,4%) - tout en étant quantitativement insuffisante, ne dispose pas de l'ensemble des qualifications recherchées par les entreprises, expliquant de ce fait la subsistance d'un phénomène de chômage structurel au Grand-Duché.

Une autre tendance lourde, valable hier comme aujourd'hui, a trait à l'articulation des flux migratoires en fonction du cycle économique. En effet, comme il ressort aisément du graphique ci-après, qui répertorie l'évolution du stock de ressortissants étrangers présents sur le sol luxembourgeois, à la fois au cours de la Grande Dépression (1929 et début des années 1930) et de la 2^e Guerre Mondiale étaient accompagnées par une baisse remarquable du nombre d'étrangers établis au Luxembourg. Les « trente glorieuses », à la suite de la 2^e Guerre Mondiale, et, en ce qui concerne le Luxembourg, la reconstruction économique vers une économie basée sur les services suite la crise sidérurgique dès la deuxième moitié de la décennie 1970, se caractérisent, quant à elles, par une évolution s'inscrivant résolument à la hausse du nombre, et de la quote-part, des ressortissants étrangers.

La Chambre de Commerce montrera plus loin que, dans le contexte de l'actuelle crise économique et financière, les flux migratoires entrants, ainsi que l'évolution de l'emploi salarié, ont connu une décélération très perceptible. C'est sans doute ce constat qui a amené les historiens à dire que « *les étrangers représentaient en temps de croissance le moteur de l'économie et une soupape de sécurité en cas de crise*²⁵ ». *De facto*, le Luxembourg est souvent parvenu à « exporter » ou à « externaliser » ses problèmes économiques et sociaux. Les exemples, à cet égard, sont effectivement nombreux et incluent la Grande Dépression, l'entre-deux-guerres, la crise sidérurgique et la crise économique et financière ayant frappé le pays en 2008 et 2009 et qui, ayant pris la forme d'une crise de la dette souveraine, persiste à ce jour.

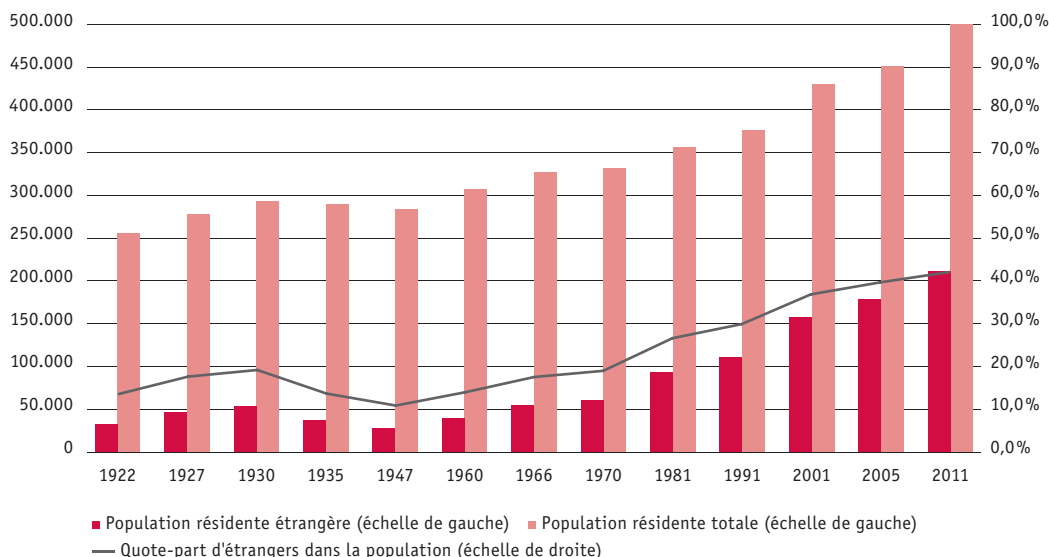
22 STATEC, Cahier économique n°108 : « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

23 M. Pauly dans : « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

24 D'après les chiffres de l'ADEM, en juin 2011, l'économie luxembourgeoise comptait 375.077 emplois, face à une population active de 244.491 unités.

25 M. Pauly dans : « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010. Il s'agit d'une citation de l'historien G. Trausch.

Graphique 1 : Evolution du nombre de ressortissants étrangers



Source : STATEC (date de consultation : 23 janvier 2012).

Après la 2^e Guerre Mondiale, et pour des raisons éminemment historiques, l'immigration allemande au Grand-Duché cessa brusquement ; mais elle reprit dès les années 1970 avec le déploiement progressif du secteur financier, dont les capitaux allemands ont joué un rôle crucial dans sa genèse et son développement rapide. Même aujourd'hui, les capitaux allemands dominent largement le secteur financier, avec non moins de 41 banques allemandes sur un total de 143 établissements²⁶.

Parallèlement, et aux fins de la reconstruction d'un pays durement touché par la 2^e Guerre Mondiale et notamment par l'offensive des Ardennes, le Luxembourg avait besoin d'une main-d'œuvre supplémentaire, et ce singulièrement dans le secteur du bâtiment, ainsi que dans l'agriculture²⁷. Or, la politique d'immigration restrictive poursuivie par le gouvernement à cette époque, « *contrastait avec les besoins réels de l'économie luxembourgeoise en main-d'œuvre étrangère*²⁸ ». L'immigration italienne continuait, certes, mais sa vigueur s'essouffait au cours des années 1950. L'entrée en vigueur du Traité de Rome, avec, à la clef, l'introduction de la libre circulation des travailleurs, a facilité l'immigration européenne au Luxembourg, et a rendu superflu le recours quasi-exclusif aux conventions bilatérales, souvent peu ambitieuses et volontaristes, conclues avant l'entrée en vigueur formelle du principe de la libre circulation en 1961, entre le gouvernement luxembourgeois et d'autres pays européens, et notamment l'Italie (1948) et les Pays-Bas (1950)²⁹. Les immigrants portugais étaient les premiers à bénéficier massivement de la libéralisation dès le milieu des années 1960. Un traité conclu avec le Portugal en 1970 prévoyait d'ailleurs immédiatement la réunification familiale.

²⁶ Situation au 31 janvier 2012.

²⁷ M. Pauly dans « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Rappelons, dans le contexte de l'intégration européenne, que le Luxembourg a très souvent demandé des dérogations au fur et à mesure de la construction européenne pour laisser entrer en vigueur la liberté de circulation des travailleurs plus tard que prévue par la règle générale du traité en question. Il en a été ainsi notamment lors du traité d'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE (1985), lors du traité de Maastricht (1991) et à l'occasion de l'élargissement de l'UE en 2004.

Le recensement de la population de 1947 indiquait un taux de ressortissants étrangers de l'ordre de 10%, proche de celui atteint déjà en 1895. Par la suite, au cours des trente glorieuses, ce taux augmente progressivement et tourne actuellement autour des 43%, une évolution qui « *est en proportion de nos performances économiques (industrielles, puis financières)*³⁰ ».

1.3.3. Le phénomène migratoire à l'époque postindustrielle

L'industrie sidérurgique fut longtemps la locomotive incontestée et incontestable de l'économie, et ce jusqu'à la crise sidérurgique des années 1970. En 1960, l'industrie sidérurgique contribuait pour 31% au PIB luxembourgeois et elle occupait, en 1974, environ 25.000 personnes, soit 16% de l'emploi national³¹. Le choc pétrolier de 1973 a été talonné par une véritable crise sidérurgique au milieu des années 1970, et l'industrie sidérurgique doit sa survie aux profondes restructurations opérées à cette époque. G. Trausch illustre l'ampleur de la crise grâce à deux exemples chiffrés percutants³² :

- le taux d'utilisation des installations luxembourgeoises productrices d'acier brut chute de 96% en 1974 à 55% en 1982 ;
- la part du Grand-Duché dans la production mondiale d'acier brut, pour sa part, baisse de 0,9% en 1974 à 0,5% en 1981.

Au même moment, le secteur tertiaire monte progressivement en puissance, avec notamment, en tant que véritable poumon, un performant secteur financier. « *La création d'emploi dans ce secteur compensait largement la perte d'emplois dans le secteur industriel*³³. Or, la croissance de l'emploi était plus rapide que la croissance démographique, y compris l'installation de nouveaux immigrés au Luxembourg³⁴ ».

Rappelons au passage que la genèse du centre financier est étroitement liée aux mesures restrictives prises à l'étranger, notamment aux Etats-Unis³⁵ et en Allemagne³⁶. Grâce à un encadrement légal et réglementaire attrayant et dynamique, et tout en profitant de la nature restrictive de ces mesures étrangères, les autorités ont su promouvoir et développer la Place depuis la fin des années 1960.

Parallèlement à la montée en puissance de l'immigration portugaise à partir des années 1970, actifs surtout comme ouvriers dans les secteurs du bâtiment, du nettoyage et des services domestiques, deux autres types d'immigration se sont progressivement frayés leur chemin : l'immigration de personnels hautement qualifiés dans le secteur financier, d'une part, et celle des fonctionnaires européens et internationaux, d'autre part. Ainsi, un phénomène déjà observé et commenté *supra*, émerge à nouveau : l'immigration concerne bel et bien le bas et le haut de l'échelle sociale. Ce double phénomène migratoire, axé sur le travail salarié qualifié et non-qualifié, a été enrichi, à son tour, par un autre type d'immigration basé, cette fois-ci, sur l'indépendance et l'entrepreneuriat : entre 1970 et 1991, le nombre de petites et moyennes entreprises tenues par des étrangers a triplé³⁷. La Chambre de Commerce reviendra, plus loin dans le présent bulletin économique, sur l'importante contribution des ressortissants étrangers à l'activité entrepreneuriale au Grand-Duché.

30 STATEC, Cahier économique n°108 : « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

31 <http://www.luxembourg.public.lu/fr/economie/industrie/siderurgie/index.html>.

32 STATEC, Cahier économique n°108 : « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

33 Voir G. Als : « Les banques et l'économie au Luxembourg. Croissance et mutations de la place financière, in : Belgique-Luxembourg. Les relations belgo-luxembourgeoises et la Banque Générale du Luxembourg (1919-1994) », Luxembourg 1995.

34 J. Langers : « Aspects socio-démographiques de la croissance économique au Luxembourg, in : Bulletin du STATEC 50 (2003), 2003.

35 D'après G. Trausch : « Afin de réduire le déficit de leur balance des paiements, les Etats-Unis introduisent en 1963 la « interest equalization tax ». Pour les Américains l'achat de titres étrangers devient moins intéressant. La conséquence en est que les dollars et les entreprises se dirigent vers l'Europe : l'ère des euro-obligations et des euro-dollars a démarré. Le Luxembourg en profite en premier lieu, parce que le cadre juridique y est moins contraignant que dans une grande place financière (par exemple Londres ou Zurich) ».

36 G. Trausch : « Entre 1968 et 1974 la Bundesbank augmente les réserves obligatoires non rémunérées pour lutter contre l'inflation. En 1965 ce pays introduit une retenue à la source sur les intérêts. Par la suite, des banques allemandes viennent à Luxembourg, pour échapper aux réserves obligatoires et pour éviter à leur clients la retenue à la source ».

37 M. Pauly dans : « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

Or, malgré une croissance démographique soutenue, due aux soldes migratoires largement positifs, l'économie luxembourgeoise ne parvenait pas à combler son besoin en main-d'œuvre. Est ainsi apparue la montée en puissance, à la fois rapide et significative, du travail frontalier. Alors qu'il n'y avait que 11.400 frontaliers en 1975³⁸, dont plus de la moitié issus de Belgique, ce chiffre a franchi la barre des 150.000 travailleurs dès la fin de l'année 2010. Ainsi, en 35 ans, le nombre de frontaliers a été multiplié par 13, alors que l'emploi salarié total n'a progressé « que » de 260%. En d'autres termes, en 35 ans, quelque 211.400 emplois ont été créés au Grand-Duché, dont pas moins de 139.600, soit deux postes sur trois, ont été occupés par des travailleurs frontaliers. Sur les 71.800 postes restants, les nouveaux immigrés en occupaient environ 50.000, laissant aux autochtones un solde de 22.000 postes. Ainsi, soit à peine plus de 1 poste nouvellement créé sur 10 est occupé par un Luxembourgeois, ce qui traduit le déficit plus qu'évident de l'offre d'emploi autochtone. En d'autres termes, on assiste à l'épuisement du bassin de travail indigène.

Considérant, par ailleurs, que l'emploi statutaire dans la fonction publique a plus que doublé au cours de cette période, avec 34.375 postes disponibles fin 2009 très largement occupés par des Luxembourgeois, il apparaît aisément que la tertiarisation de l'économie luxembourgeoise, et donc le succès économique fulgurant après la crise sidérurgique et la construction du luxueux modèle social luxembourgeois, sont très largement redevables à l'immigration et au travail frontalier. En effet, même en cas de résorption totale du chômage résident, l'offre de travail dépasserait la demande de l'ordre de l'ordre de 140.000 unités, alors qu'il existe environ 100.000 Luxembourgeois actifs au total.

Parmi les travailleurs frontaliers, ceux venus de France font apparaître l'évolution absolue la plus spectaculaire, en passant de 4.400 unités en 1975 à 75.800 personnes en 2011 (multiplication par un facteur 17). En revanche, en termes relatifs, ce sont les frontaliers allemands qui ont connu la progression la plus surprenante, en passant de 1.300 travailleurs en 1975 à 38.800 unités en 2011, dont plus de 15% sont affectés au seul secteur financier. Les frontaliers allemands sont désormais aussi nombreux que les frontaliers belges, alors que ces derniers ont progressé le moins dynamiquement (+33.100) parmi l'ensemble des effectifs frontaliers. Ce dernier constat reste toutefois à relativiser quelque peu dans la mesure où, entre 1975 et 2011, davantage des postes de travail nouveaux ont été occupés par des frontaliers belges que par des ressortissants luxembourgeois.

* * *

38 Au cours de la période 1961/65, le nombre de frontaliers entrant au Grand-Duché était d'environ 4.500.

Concluons le présent sous-chapitre par une appréciation quelque peu amère, dressée par l'historien M. Pauly, à laquelle la Chambre de Commerce peut souscrire dans une large mesure :

« Face à ce phénomène structurel que constituent les migrations pour le Luxembourg le gouvernement a longtemps réagi comme s'il s'agissait d'un phénomène conjoncturel. Mû par une peur de l'immersion il a refusé de concevoir une politique du long terme prenant en compte le fait que le Luxembourg est un pays d'immigration. [...]. Au niveau européen les gouvernements luxembourgeois ont toujours négocié et obtenu des dérogations en matière d'ouverture des frontières aux immigrés en provenance des Etats membres de la Communauté puis Union européenne. Pendant des décennies la politique de l'éducation n'a pas tenu compte du fait que 60% des élèves, voire plus dans certains quartiers urbains, ne parlent pas le luxembourgeois comme langue maternelle et éprouvent de fortes difficultés avec une alphabétisation basée sur l'allemand. [...]. Durant les années 1974-79 encore le gouvernement a voulu forcer une politique nataliste dans l'espoir de rendre superflu le recours aux immigrés pour occuper les emplois créés. Et si le gouvernement a été amené malgré lui à libéraliser les conditions de l'immigration et de l'intégration, en ouvrant par exemple le droit de participer aux élections professionnelles d'abord, aux élections communales et européennes ensuite à tous les citoyens européens habitant au pays, il le fit toujours sous la contrainte, vendant sa politique comme alignement forcé aux directives de l'Union européenne ».

La Chambre de Commerce reviendra, le long du présent « Actualité & tendances » sur plusieurs des thèmes abordées dans le passage cité ci-avant.

Encadré 1 : La typologie des principales vagues d'immigration au Luxembourg

Le Luxembourg peut se prévaloir d'une extrême richesse au niveau des différents phénomènes migratoires, basés surtout sur le travail³⁹, à l'œuvre dans le pays⁴⁰ :

- Les *migrations familiales*, que l'on peut considérer comme primordiales dans une perspective d'intégration durable dans le pays d'accueil, ne sont certes pas un phénomène nouveau, mais elles n'ont pris leur véritable envol qu'après l'introduction, et la généralisation, des principes de libre circulation dans l'espace européen. Or, il semble clair, par ailleurs, que ce type d'immigration doit également être accompagné par les autorités publiques pour éviter que ne se créent des sociétés parallèles néfastes à la cohésion sociale et, partant, au développement durable du Luxembourg. Ce type d'immigration entraîne également de nouveaux enjeux en matière de besoins d'infrastructures (logements, écoles, etc.), tout comme il est à la base d'une société multilingue et pluriculturelle. Une intégration réussie des enfants d'immigrés dans le système scolaire luxembourgeois revêt également une importance primordiale.
- Les *migrations saisonnières*, quant à elles, font apparaître une importante rotation de la main-d'œuvre. Elles « *concernent surtout des hommes célibataires, dont seul un petit nombre s'installe à la longue définitivement au pays d'accueil* ». Citons, à cet égard, l'immigration italienne entre le début de l'industrialisation et 1970 environ et la migration temporaire, encore d'actualité aujourd'hui, notamment dans l'agriculture et la viticulture.
- La migration dite « transnationale », qui concerne notamment les quelque 10.700 agents d'institutions internationales résidant actuellement au Luxembourg (soit 4,9% du stock d'étrangers présents sur le territoire), et qui constituent souvent, dans leurs lieux de résidence, des communautés internationales. L'immigration qualifiée, gravitant notamment autour des institutions internationales et de la place financière, est parfois désignée par le terme anglophone « *transnational upper-class* ».
- La migration journalière, qui ne constitue ni une forme d'immigration au sens strict (prise d'un domicile sur le territoire luxembourgeois), ni une immigration politique. Nonobstant ces limites, il s'agit, dans le cas du Grand-Duché, d'un phénomène d'une importance telle que des pans entiers de l'économie seraient dans l'impossibilité matérielle de « fonctionner » en son absence. Avec une quote-part de l'ordre de 44% dans l'emploi, le Luxembourg doit impérativement accorder aux travailleurs frontaliers un cadre propice à leur attraction, leur rétention et leur intégration, ainsi qu'une attention politique particulière.

Les frontaliers expliquent à eux seuls les deux tiers des nouvelles offres d'emplois satisfaites aux cours des trois dernières décennies, et représentent donc la composante essentielle du puissant moteur de l'emploi luxembourgeois. Malgré cet état de fait, les salariés non-résidents étaient les premiers à souffrir des effets de la crise économique et financière, vu leur concentration dans les branches d'activités économiques concurrentielles et exposées, lourdement touchées par celle-ci (intérim, industrie, etc.).

39 La Chambre de Commerce n'entend pas aborder, dans le présent bulletin économique, l'immigration dite « forcée » de la part de demandeurs d'asile et d'autres réfugiés politiques.

40 L'encadré est largement inspiré des conclusions de M. Pauly dans : « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

Au-delà de la typologie des immigrations décrite ci-avant, il est possible de synthétiser brièvement les trois principales vagues d'immigration au Grand-Duché.

1. La première vague d'immigration est allemande. « D'abord le Luxembourg est membre du Zollverein et en 1872 l'Allemagne met la main sur les chemins de fer luxembourgeois par le canal de la Convention ferroviaire du 11 juin 1872⁴¹ ». Ensuite, les débuts de l'industrialisation exigent à la fois une main-d'œuvre « technique » et une main-d'œuvre non qualifiée (voir le point 2. ci-après). En 1875, au début de l'industrialisation, le groupe des résidents étrangers allemands demeure de loin le plus important avec 3.497 personnes, suivi de 1.353 Belges (sur moins de 6.000 étrangers présents au total).
2. La main-d'œuvre non qualifiée provient principalement de la deuxième vague d'immigration et est formée par les Italiens.

« Ce mouvement est déclenché par un appel du patronat de l'industrie sidérurgique. Une fois démarrée, la migration est alimentée par des informations entre le lieu de départ et le lieu d'arrivée au Luxembourg. Des réseaux migratoires sont entrés en action et font durer le mouvement migratoire, qui a commencé vers la fin du 19^e siècle. [...] Toutefois, le groupe allemand reste majoritaire – selon les recensements – jusqu'en 1935. Au recensement de 1947 celui des Italiens l'emporte d'abord légèrement, puis devient de loin le groupe le plus nombreux⁴² ».

3. La troisième vague est portugaise et elle démarre vers la fin des années 1960. Il est dans ce contexte important de souligner que l'immigration portugaise n'a pas encore cessé.

L'immigration portugaise revêt certaines caractéristiques particulières. Contrairement à l'immigration italienne qui la précédait, elle revêt une caractéristique d'immigration familiale, au-delà des seuls aspects économiques et la mise à disposition de la force de travail de l'immigré. Alors que « environ 90% des primo-arrivants portugais ne dépassent pas le niveau des études primaires [dans la] seconde génération, passée par l'enseignement luxembourgeois, ce pourcentage est encore de 32% [...] ». De surcroît, alors que 60% des primo-arrivants portugais travaillent dans le secteur de la construction, et 70% des femmes primo-arrivantes ont un emploi d'aide de ménage, dans la deuxième génération, ces taux chutent à respectivement 23% et 9%.

Comme la Chambre de Commerce le montrera *infra*, Le Luxembourg peut également se prévaloir depuis peu, parmi l'immigration en provenance d'autres pays de l'UE, d'une montée en puissance certaine des ressortissants des nouveaux Etats membres. Parmi les 14% de ressortissants extracommunautaires résidant au Luxembourg, la majorité sont issus des pays de l'ancienne Yougoslavie, suivi du Cap-Vert et des Etats-Unis.

41 « STATEC, Cahier économique n°108: « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

42 « STATEC, Cahier économique n°108: « La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale », juin 2009.

1.4. Le Grand-Duché: une histoire d'intégration économique et politique

Tout le long de son histoire en tant que nation souveraine, le Luxembourg a recherché la coopération internationale et l'intégration multinationale, état de fait qui s'est notamment manifesté par son adhésion à un grand nombre d'institutions et d'organisations internationales d'ordre économique et politique. En effet, d'un point de vue économique, il était clair, du moins depuis l'industrialisation, que le Luxembourg ne pouvait ni écouler sa production industrielle sur le seul marché intérieur, ni qu'il ne pouvait se passer d'importations de matières premières, d'équipements, de capitaux et de compétences. Ainsi, la raison sous-jacente au développement économique est la volonté du Luxembourg de coopérer avec ses voisins, d'agrandir son marché, sa zone de chalandise ainsi que de consolider son influence politique et économique sur l'échiquier européen, voire international.

Quelques années à peine après avoir acquis son indépendance, obtenue en 1839 par le Traité de Londres, le Grand-Duché opta en faveur d'une entrée dans l'union douanière et commerciale du *Zollverein* ; formée par une majorité des Etats de la Confédération allemande dont la Prusse. Cette phase d'intégration économique précoce a amené capitaux, investissements, ainsi que des experts et des travailleurs hautement qualifiés. Grâce au *Zollverein*, le Luxembourg a, en outre, pu facilement écouler sa production industrielle. L'union économique en question ne prit fin, pour le Grand-Duché, qu'à la fin de la Grande Guerre, suite à la dénonciation du *Zollverein* par le Grand-Duché. Le Luxembourg tourna certes le dos à l'Allemagne, mais ne se replia par, pour autant, sur soi-même. Alors que 73% de la population opta, lors d'un referendum organisé en 1919, pour une union économique avec la France, cette dernière refusa cette offre. Le Luxembourg se tourna alors vers la Belgique, avec laquelle il est entré en union économique: *l'Union économique belgo-luxembourgeoise* (UEBL, 1921) était née. Dans la foulée, le Luxembourg adopta le franc belge qui garda cours légal, à côté du franc luxembourgeois, jusqu'à l'introduction de l'euro, en tant que monnaie fiduciaire, en 2002.

« *La Seconde Guerre mondiale amène une réorientation de la politique étrangère (...). En participant à l'effort de guerre [...], le Luxembourg abandonne son statut de neutralité et s'assure une place dans la communauté internationale qui se forme après 1945*⁴³ ». Le Grand-Duché devient, en effet, membre fondateur d'un ensemble d'institutions de coopération multilatérale de l'après-guerre: l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Benelux, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), le pacte de Bruxelles, le Conseil de l'Europe, l'OTAN, etc.

Parallèlement, et sous l'impulsion de R. Schuman, né à Luxembourg d'un père français et d'une mère luxembourgeoise, la réconciliation franco-allemande fut initiée. Dans sa célèbre déclaration du 9 mai 1950, R. Schuman affirmait que l'Europe « [...] *ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait [...]. Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe. La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes*⁴⁴ ».

43 Service information et presse du gouvernement luxembourgeois: « À propos... Histoire du Grand-Duché de Luxembourg », 2008.

44 Portail de l'Union européenne: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_fr.htm.

La mise en commun des bases industrielles, et donc les fondements économiques de l'ère industrielle, fut identifiée comme la première étape d'intégration des peuples européens. L'intégration économique devait amener des interdépendances économiques, à travers notamment la mise en commun de la production de charbon et d'acier et le contrôle par une Haute Autorité. De ce fait, elle devait non seulement rendre matériellement impossible tout conflit armé, mais également relever le niveau de vie des citoyens et, ainsi, créer une solidarité et un respect mutuels. Le Luxembourg était partie prenante à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), et obtint même l'établissement du siège provisoire de la Haute Autorité, qui prédata l'actuelle Commission européenne, de la CECA à Luxembourg-Ville en 1952. La longue histoire du Luxembourg, en tant que fervent adhérent de l'idée européenne, ainsi que de siège d'institutions européennes, a pris sa genèse.

En 1957, le Luxembourg signe, avec la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas, les Traités de Rome qui fondent notamment la Communauté économique européenne (CEE). Depuis lors, le Luxembourg est partie prenante de l'ensemble des élargissements et approfondissements de la coopération européenne, se matérialisant notamment à travers l'accord de Schengen (1985), la création de l'UE (1992), et l'adoption de l'euro (1999). Au cours de ses 60 années d'histoire, l'Europe s'est par ailleurs élargie de 6 à 27 Etats membres. Aujourd'hui, l'UE compte 502,5 millions d'habitants et demeure la première économie mondiale, avec un PIB représentant 26% de la richesse économique planétaire.

Les Traités de Rome ont institué un marché commun au-delà de la seule industrie lourde. Les droits de douane industriels ont été totalement éliminés dès le 1^{er} juillet 1968 et les politiques communes phares, et principalement la politique agricole et la politique commerciale, étaient mises en place durant cette décennie. Sur la base d'un livre blanc, présenté en 1985 par la Commission présidée par J. Delors, la CEE décide d'achever la construction du grand marché intérieur pour le 1^{er} janvier 1993. Presque immédiatement après la chute du mur de Berlin, les Etats membres ont négocié un nouveau traité, dit de Maastricht, portant sur l'Union européenne (UE). Ce traité est entré vigueur le 1^{er} novembre 1993 et a ajouté au système communautaire (traditionnel pilier économique communautaire) un système de coopération intergouvernementale dans d'autres domaines (politique étrangère et de sécurité commune ; coopération policière et judiciaire en matière pénale). Le 1^{er} janvier 2002, la monnaie européenne circule dans douze pays et prend le statut de grande monnaie de paiement et de réserve à côté du dollar américain.

La Chambre de Commerce ne peut que saluer toutes les démarches entreprises par les autorités nationales afin de suivre l'ensemble des étapes d'intégration européenne. Le marché commun, et la libre circulation des biens et services, ont ouvert les frontières au commerce. La liberté de circulation des capitaux, quant à elle, a parachevé l'ouverture du Luxembourg aux investissements étrangers, tellement cruciaux dans son histoire de développement socio-économique. En dernier lieu, l'important principe de libre circulation des personnes a rendu possible une immigration conséquente ainsi que, plus tard, le développement du travail frontalier. Aujourd'hui, de nombreux auteurs parlent d'une cinquième liberté européenne : celle de la libre circulation du savoir, établie en supprimant toute barrière à la mobilité des étudiants, des chercheurs, des scientifiques et des universitaires. Comme par le passé, le Luxembourg doit faire siennes les nouvelles velléités d'ouverture établies à l'échelle communautaire ; sa prospérité économique, voire son destin, en dépendent étroitement.

De nos jours, dans un monde globalisé, l'Europe n'a pas perdu son importance pour le Luxembourg : aujourd'hui, 86% des ressortissants étrangers au Luxembourg sont issus d'un autre Etat membre, 65% des importations de services proviennent de l'UE, 70% des exportations de services luxembourgeois ont pour destination un pays de l'UE, 82% des exportations de biens concernent les autres Etats membres et 90% des importations de biens au Luxembourg proviennent d'un partenaire européen. 85% des stocks d'investissements directs de l'étranger investis dans l'économie nationale sont européens, et plus de deux salariés sur trois sont des ressortissants européens.

En d'autres termes, le Luxembourg doit, en très grande partie, sa prospérité aux libertés fondamentales inhérentes au marché unique, à l'intégration économique européenne, à la monnaie unique et à l'espace sans frontières « de Schengen ». Mais, hier comme aujourd'hui, le succès économique luxembourgeois dépend de la capacité du Grand-Duché de trouver sa place dans ce concert des nations, de se « réinventer », de s'adapter, et de conformer, en permanence, son modèle économique aux exigences d'une monnaie commune et d'un grand marché ouvert et concurrentiel. En d'autres termes, l'intégration économique, outre à présenter un formidable potentiel de développement, met également à nu toute faiblesse éventuelle ou tout manque de compétitivité du Luxembourg dans l'espace européen.

2. Portrait d'une petite économie ouverte

2.1. Introduction

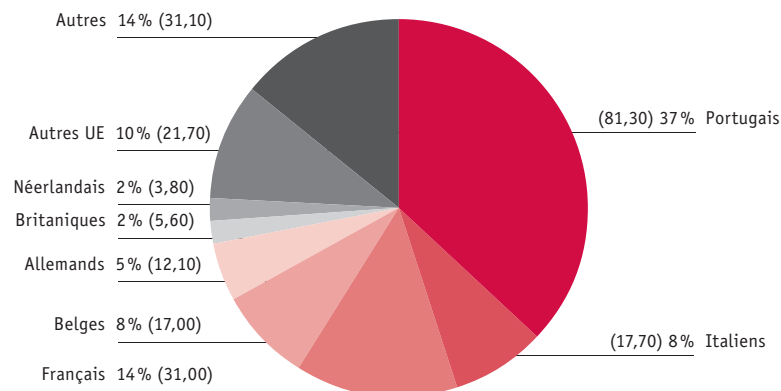
Alors que le chapitre introductif du présent bulletin économique de la Chambre de Commerce était entièrement consacré aux « tendances lourdes » ayant accompagnés la genèse et la consolidation progressive du succès économique luxembourgeois, avec, comme pièces maîtresses, d'une part, l'ouverture par rapport aux idées, au savoir et au savoir-faire, au travail et au capital étrangers, et, d'autre part, la volonté permanente d'intégration politique et économique, la deuxième partie tâchera de dresser un état des lieux détaillé du rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise.

Ainsi, il sera notamment question de la composition de la population résidente et active, des frontaliers, de l'entrepreneuriat, des investissements directs étrangers, de l'importance du commerce extérieur et du moteur économique que constitue la demande de consommation non-résidente. Le chapitre sera complété par un aperçu de la force d'attraction du Luxembourg : l'économie luxembourgeoise a pu devenir ce qu'elle est grâce à l'apport étranger et l'apport étranger ne se fait que pour autant que l'économie luxembourgeoise soit performante, attractive et compétitive.

2.2. L'état global de la population

Avant de présenter l'apport, à proprement parler, des étrangers à l'économie du Grand-Duché, principal objet de la présente analyse, la Chambre de Commerce s'attarde brièvement sur la composition de la population résidente. D'après les dernières données disponibles pour l'année 2011⁴⁵, les quelque 221.300 ressortissants étrangers (43,2% de la population totale) se composent, par ordre décroissant, des Portugais (81.300 ressortissants, soit 37% du total des résidents étrangers), des Français (31.000 ; 14%), des Italiens (17.700 ; 8%), des Belges (17.000 ; 8%) et des Allemands (12.100 ; 5%). Le graphique ci-après synthétise la composition, par nationalité, du stock de résidents de nationalité étrangère. Au cours des 20 dernières années, le nombre de ressortissants étrangers a presque doublé, en passant de 108.900 en 1990 à 221.300 en 2011.

Graphique 2 : Composition du stock de ressortissants étrangers au Luxembourg
En 2011



Source : STATEC (date de consultation : 17 janvier 2012).

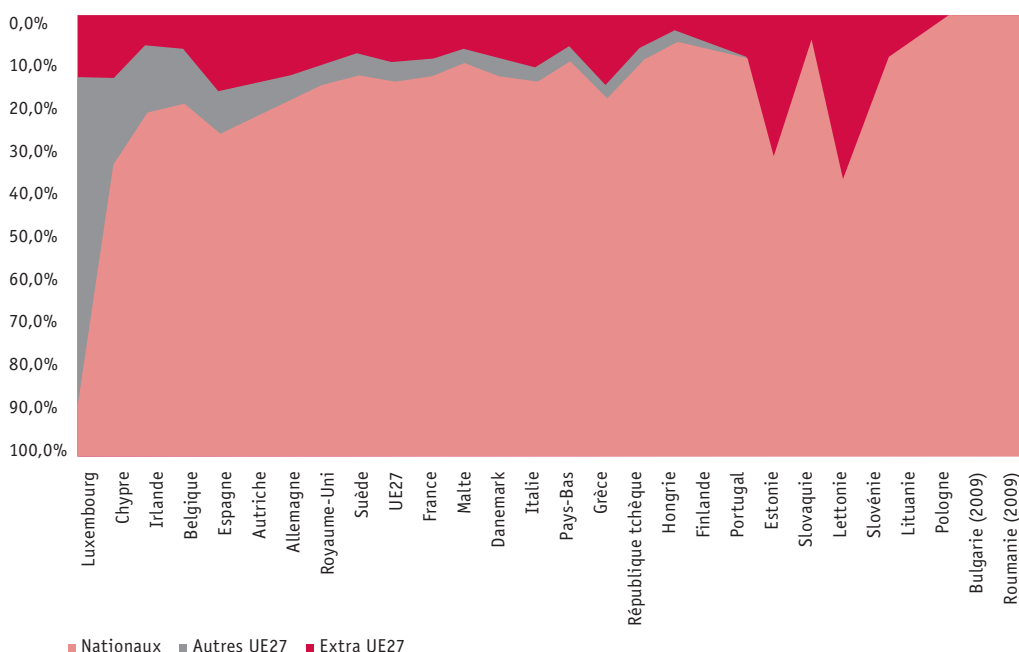
⁴⁵ STATEC, « Le Luxembourg en chiffres 2011 ».

A la lecture de ce graphique, il transparaît clairement que le Luxembourg est, avant tout, une terre d'accueil pour d'autres ressortissants européens, ces derniers représentant, à l'heure actuelle, quelque 86% du total des ressortissants étrangers présents sur le territoire. Ce constat contraste fortement avec l'immigration dans deux des trois pays limitrophes du Grand-Duché, à savoir la France et l'Allemagne. Dans les deux pays en question, l'immigration extracommunautaire représente de l'ordre de deux tiers de l'immigration totale. Le Belgique, en revanche, fait apparaître une composition du stock de ressortissants étrangers assez similaire, bien que moins prononcée, à celle du Grand-Duché, avec une prépondérance d'immigrants issus d'autres Etats membres de l'UE.

Le prochain graphique, sur lequel sont représentés, pour les 27 Etats membres de l'UE, la quote-part de nationaux (aire rose), celle des autres ressortissants communautaires présents dans ces pays (aire grise) et, en dernier lieu, celle des ressortissants extracommunautaires qui y résident (aire rouge), fait aisément ressortir le statut très spécial, voire isolé, qu'occupe le Luxembourg en Europe: le Luxembourg dispose non seulement, et de loin, de la quote-part de ressortissants étrangers la plus significative dans sa population, mais, également, d'une quote-part de ressortissants communautaires résolument plus élevée que dans n'importe quel autre Etat membre. Au total, avec une part d'étrangers dans la population de l'ordre de 43%, le Luxembourg se situe sensiblement au-dessus de la moyenne communautaire, qui ne s'élevait qu'à 6% en 2009.

Graphique 3 : Composition de la population dans l'Union européenne

En 2009



Source : EUROSTAT (date de consultation : 18 janvier 2012).

Le Luxembourg peut également se prévaloir depuis peu, parmi l'immigration en provenance d'autres pays de l'UE, d'une montée en puissance certaine des ressortissants des nouveaux Etats membres. A titre d'illustration, depuis 2001, le nombre de Polonais installés au Grand-Duché a été multiplié par 4 pour s'établir à 2.500 personnes⁴⁶. Notons encore que, parmi les 14% de ressortissants extracommunautaires résidant au Luxembourg, environ 45% sont issus des pays de l'ancienne Yougoslavie, suivi du Cap-Vert (7,85%), des Etats-Unis (5,71%), de la Chine (5,32%) et de la Russie (3,31%)⁴⁷. Avec une part de l'ordre de 6% de la population étrangère totale, les ressortissants des pays de l'ancienne Yougoslavie sont même plus nombreux que, par exemple, les Allemands.

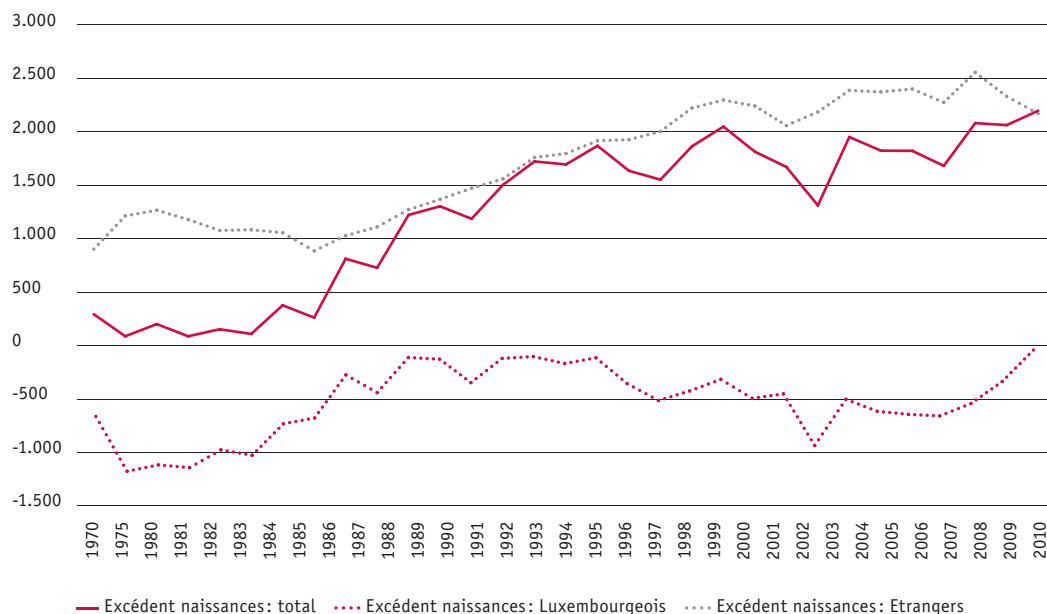
46 STATEC, Regards 6-2010, juillet 2011.

47 STATEC, Regards 6-2010, juillet 2011.

Il est en outre intéressant de retracer l'évolution naturelle de la population résidente (voir graphique 4) : le solde naturel des Luxembourgeois, c'est-à-dire la différence entre les naissances vivantes et les décès, est négatif sur l'ensemble de la période considérée (voir l'allure de la ligne pointillée rouge). Or, malgré le solde naturel négatif dans le chef des autochtones, le Luxembourg fait apparaître l'une des évolutions démographiques les plus prononcées de l'Union européenne (voir encadré 2 ci-après).

Alors que la partie la plus substantielle de cette tendance s'explique par des flux migratoires positifs, le graphique fait également ressortir un solde naturel largement positif au niveau des résidents étrangers (ligne pointillée grise). Sur la période comprise entre 1995 et 2010, le nombre des naissances «étrangères» au Luxembourg dépassait les décès «étrangers» de 2.150 unités par an en moyenne, ce qui surcompense le solde naturel «autochtone» (-415 personnes) et, partant, se trouve à la base d'un solde naturel positif total de l'ordre de 1.745 personnes par an en moyenne (ligne solide rouge). Si la population «luxembourgeoise» était en mesure de croître «naturellement», ceci s'explique donc uniquement à travers le solde positif dans le segment des étrangers.

Graphique 4 : Evolution naturelle (naissances - décès) de la population luxembourgeoise



Source: STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012).

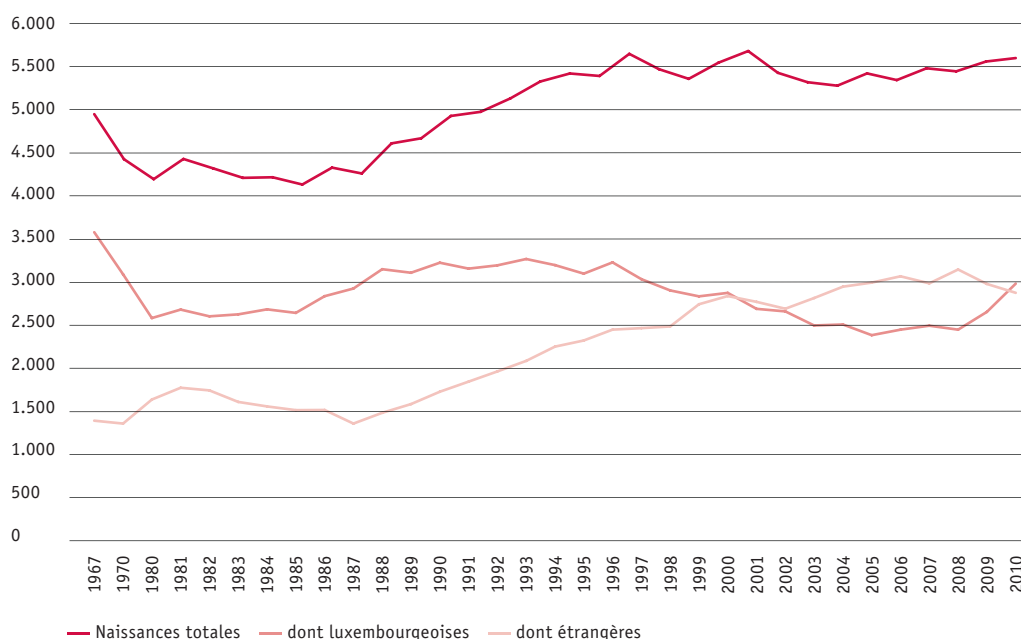
L'écart entre le solde naturel des ressortissants étrangers et celui des indigènes avait tendance à s'exacerber à partir de la deuxième moitié des années 1990. Or, force est néanmoins de constater, qu'en fin de période (2009 et 2010), ce même écart a baissé significativement. Ainsi, en 2010, le solde naturel des indigènes est proche de zéro (-20), alors qu'en 2009, il s'était encore situé à -310, respectivement à -513 en 2008. La raison principale de cette évolution a trait à l'introduction d'un droit de sol de deuxième génération à travers la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise⁴⁸ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 : l'enfant né au Luxembourg de parents non-luxembourgeois, dont un des parents est né sur le territoire du Grand-Duché, est Luxembourgeois. La thématique relative à l'introduction récente d'un tel droit du sol sera davantage traitée au chapitre 3 du présent bulletin.

⁴⁸ Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

Dans ce contexte, comme l'illustre parfaitement le graphique 5, le nombre de naissances vivantes d'enfants de nationalité étrangère avait tendance à dépasser, entre 2003 et 2008 et dans un ordre de grandeur de plus en plus significatif, le nombre de naissances d'enfants de nationalité luxembourgeoise. Cette tendance a commencé à s'inverser dès 2009, moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité, et s'est même retournée en 2010, où, pour la première fois depuis 2003, les naissances luxembourgeoises avaient été plus nombreuses que les naissances étrangères. Grâce au droit du sol récemment introduit, « 342 bébés « luxembourgeois » sont [ainsi] nés en 2010 dont les deux parents n'ont pas la nationalité luxembourgeoise⁴⁹ ».

Or, malgré le retournement observé depuis 2009, le nombre de naissances étrangères reste très important, ces dernières ayant tout de même représenté 48% des naissances totales en 2010, et 53% des naissances moyennes sur la période de 2003 à 2010. Quant aux décès, les Luxembourgeois ont représenté 82% des occurrences en 2009 (2.996 sur 3.655 décès au total), et 81% des occurrences en 2010 (3.049 sur 3.760), ce qui illustre les structures d'âge diamétralement opposées de ces deux segments et, partant, l'importante contribution des naissances étrangères pour le compte du solde naturel global. En effet, alors qu'au 1^{er} janvier 2010, l'âge moyen des Luxembourgeois avait atteint 42,3 ans (40,7 ans pour les hommes et 43,9 ans pour les femmes), l'âge moyen des étrangers n'est que de 34,5 ans (34,2 ans pour les hommes, 34,7 ans pour les femmes)⁵⁰. Il y a notamment lieu d'observer une surreprésentation des étrangers dans les groupes d'âge de 25 à 44 ans, ou bien, en d'autres termes, parmi la population jeune en âge de travailler et de procréer.

Graphique 5: Nombre de naissances vivantes, luxembourgeoises et étrangères



Source: STATEC (date de consultation: 18 janvier 2012).

49 STATEC, Statnews n°14/2011 du 3 mai 2011.

50 STATEC, Regards 6-2010, juillet 2011.

Ces constats, combinés aux phénomènes migratoires (excédent des arrivées sur les départs de ressortissants étrangers de quelque 5.500 unités, en moyenne, par an sur la décennie 2001-2010), doivent inciter les autorités publiques à mener une politique d'intégration volontariste, et ce afin de surmonter ce qui est communément appelé « déficit démocratique » et, de manière générale, afin de consolider un niveau élevé de cohésion dans une société luxembourgeoise multiculturelle.

A ce titre, il est tout à fait intéressant de noter que, d'après un sondage représentatif récent de TNS Ilres, plus de la moitié des ressortissants étrangers présents sur le territoire⁵¹, 56% en l'occurrence, se disent désireux d'adopter la nationalité luxembourgeoise. La récente réforme du droit de nationalité, en introduisant notamment les concepts de double nationalité et de droit du sol de deuxième génération, se doit d'être dûment saluée à cet égard (voir le chapitre 3 et les encadrés 8 et 9 plus loin dans le texte). Nonobstant cet enthousiasme, l'intégration des 43% d'étrangers aujourd'hui présents sur le territoire passe obligatoirement par des objectifs politiques communs, une vision partagée et une certaine ouverture d'esprit de la part des autochtones, tout comme elle passe par une volonté d'intégration de la part des ressortissants non-luxembourgeois.

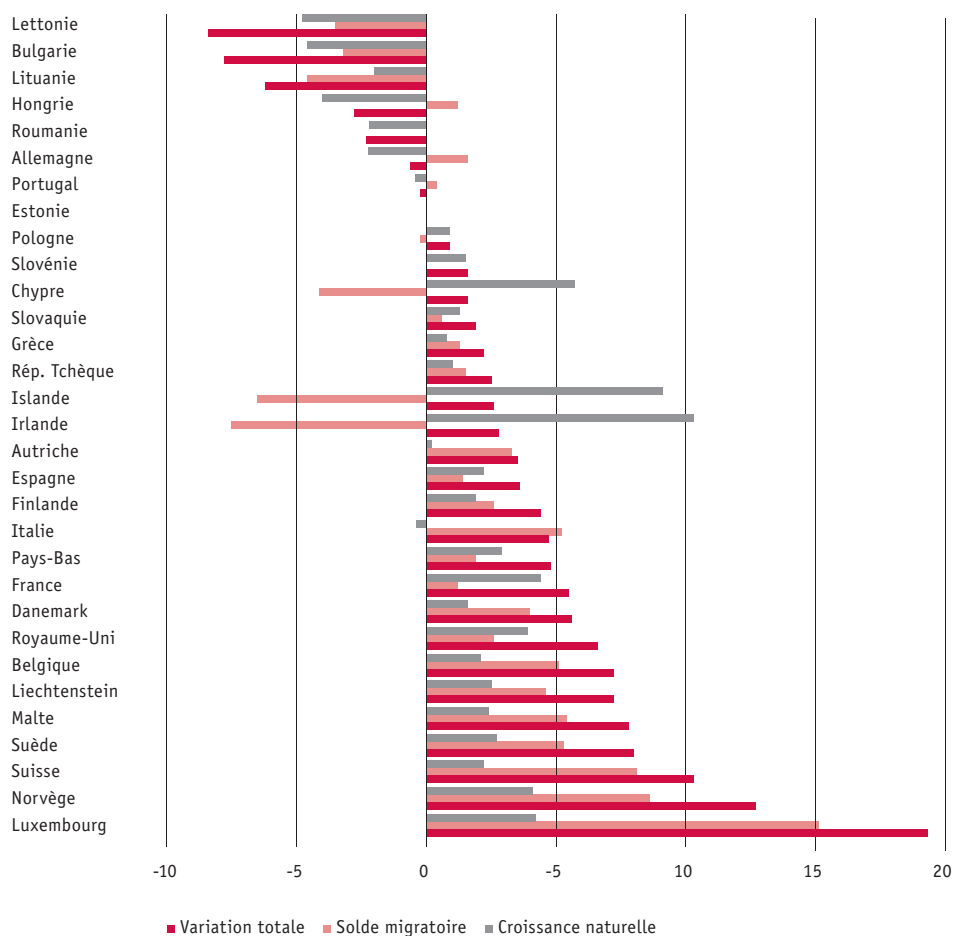
51 L'étude du 15 décembre 2009, commanditée par l'ASTI pour son trentième anniversaire, fait appel à deux échantillons distincts, à savoir les résidents de nationalité luxembourgeoise, d'une part, et les résidents de nationalité étrangère, d'autre part. Les questions portent notamment sur la volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise, les raisons éventuelles de vouloir l'adopter ainsi que les droits de vote actif et passif des ressortissants étrangers.

Encadré 2 : L'évolution démographique en Europe en 2010

D'après des données récentes publiées par EUROSTAT⁵², au 1^{er} janvier 2011, la population de l'UE27 était estimée à 502,5 millions de personnes, contre 501,1 millions un an auparavant. La population de l'UE27 s'est ainsi accrue de 1,4 millions de personnes, correspondant à un taux de croissance annuel de +2,7 pour 1.000 habitants. Cette hausse résulte d'un accroissement naturel (naissances - décès) de 0,5 million (+1,0‰) et d'un solde migratoire (arrivées - départs) de 0,9 million (+1,7‰). L'office européen des statistiques relève que la plus forte croissance naturelle de la population a été observée en Irlande, à Chypre, en France, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Par ailleurs, les mouvements migratoires ont expliqué plus de 60% de l'augmentation totale de la population. En termes relatifs, les soldes migratoires positifs les plus importants ont été enregistrés au Luxembourg (+15,1‰), à Malte (+5,4‰), en Suède (+5,3‰), en Italie (+5,2‰) et en Belgique (+5,1‰), tandis que l'Irlande (-7,5‰), l'Islande (-6,5‰) et la Lituanie⁵³ (-4,6‰) ont enregistré les soldes migratoires négatifs les plus élevés. Le graphique ci-après résume l'évolution démographique observée en 2010 dans les 27 Etats membres, ainsi qu'en Suisse, en Islande, en Norvège et au Liechtenstein.

Graphique 6 : Taux bruts de variation de la population en Europe

Pour 1.000 habitants



52 EUROSTAT, communiqué de presse 110/2011 du 28 juillet 2011.

53 Pour la Lituanie, la Chambre de Commerce a repris le solde migratoire de 2009, le solde 2010 prenant une valeur statistiquement aberrante (inclusion d'une émigration antérieure «pour des raisons administratives»). La valeur concernant l'année 2009 risque, partant, d'être sous-estimée.

A la lecture du graphique en question, la Chambre de Commerce observe notamment que :

- avec un taux de variation de la population de 19,3‰ en 2010, le Luxembourg fait apparaître la croissance démographique la plus significative des 31 pays européens représentés. Ce taux se décompose en une composante « naturelle » positive (+4,2‰) et en une composante « migratoire » positive (+15,1‰) ;
- alors que le Luxembourg ne fait pas apparaître, loin s'en faut, le taux de croissance naturel le plus important en Europe (voir tableau ci-après), c'est bien au niveau du solde migratoire que le Grand-Duché caracole largement en tête du classement. Cet état de fait explique que la variation totale, au Luxembourg, soit la plus significative d'Europe ;

Tableau 2 : « Top 10 » de la croissance démographique en Europe en 2010

En ‰

	CROISSANCE NATURELLE (POUR 1.000 HABITANTS)	SOLDE MIGRATOIRE	VARIATION TOTALE
1 Irlande	10,3	Luxembourg 15,1	Luxembourg 19,3
2 Islande	9,1	Norvège 8,6	Norvège 12,7
3 Chypre	5,7	Suisse 8,1	Suisse 10,3
4 France	4,4	Malte 5,4	Suède 8,0
5 Luxembourg	4,2	Suède 5,3	Malte 7,8
6 Norvège	4,1	Italie 5,2	Liechtenstein 7,2
7 Royaume-Uni	3,9	Belgique 5,1	Belgique 7,2
8 Pays-Bas	2,9	Liechtenstein 4,6	Royaume-Uni 6,6
9 Suède	2,7	Danemark 4,0	Danemark 5,6
10 Liechtenstein	2,5	Autriche 3,3	France 5,5
UE27	1,0	UE27 1,7	UE27 2,7
Zone euro	1,0	Zone euro 2,1	Zone euro 3,1

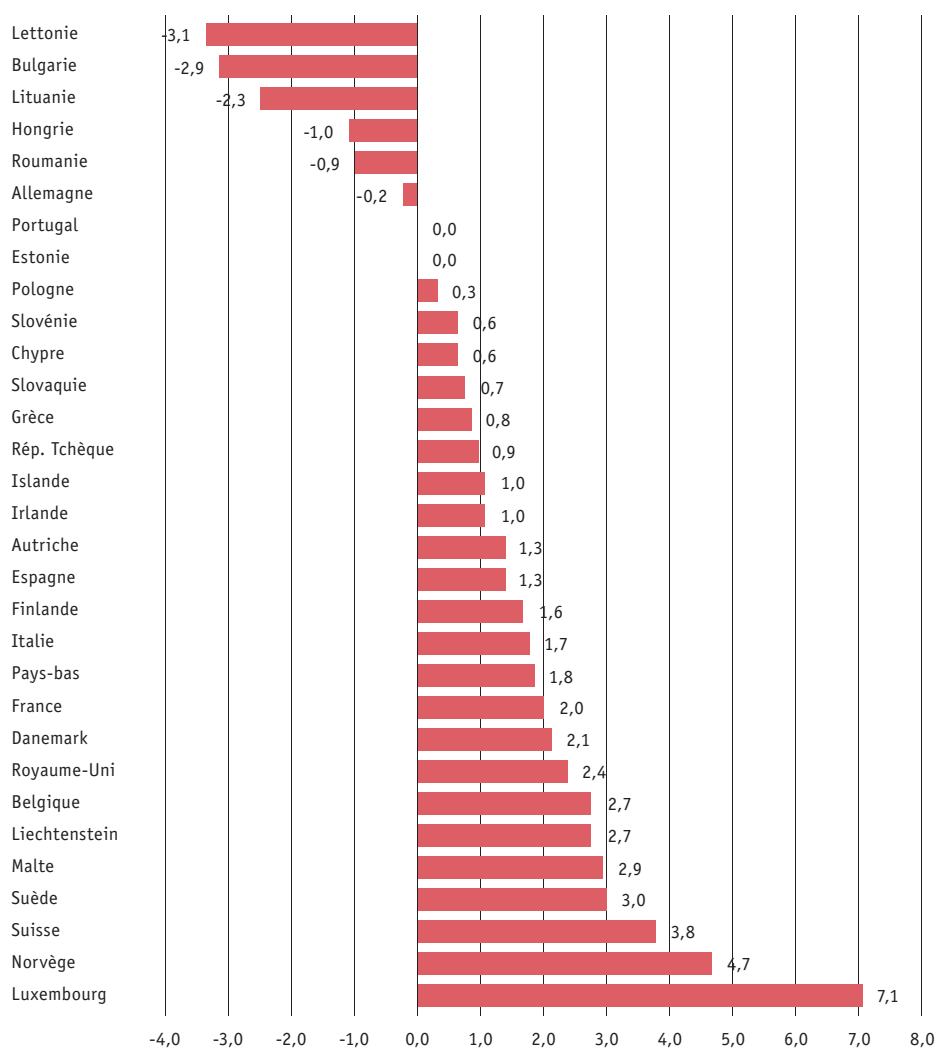
- avec un taux de croissance naturelle de 4,2‰ (« solde naturel »), la population luxembourgeoise croît « naturellement » 4,2 fois plus vite que celle de l'UE, ou encore celle de la zone euro, et environ deux fois plus vite que celle de la Belgique. La France, quant à elle, fait apparaître un solde naturel légèrement supérieur à celui du Luxembourg, alors que la population allemande, de par son solde naturel, est en régression (-2,2‰). Seuls 4 pays (la Roumanie, la Hongrie, la Bulgarie et la Lettonie) disposent d'un solde naturel encore inférieur au taux allemand ;
- avec un solde migratoire positif de 15,1 personnes sur 1.000 habitants, le Luxembourg fait apparaître un excédent des arrivées sur les départs de ressortissants étrangers qui dépasse de 8,8 fois la moyenne européenne et de 7,2 fois la moyenne de la zone euro. Le solde migratoire luxembourgeois est, si exprimé pour 1.000 habitants, trois fois supérieur au taux belge afférent, et 12,5 fois supérieur au même taux dans le contexte français. Le solde migratoire légèrement positif de l'Allemagne (+1,6‰), ne parvient pas à compenser son solde naturel négatif : l'Allemagne a perdu 50.700 habitants en 2010 ;

- au total, la population a crû, en 2010, 7,1 fois plus vite au Luxembourg qu'en moyenne sur les 31 pays européens considérés, et 6,2 fois plus vite que la moyenne de la zone euro. Ainsi, le Luxembourg occupe non seulement une position de tête, mais il devance significativement ses poursuivants directs, à savoir deux autres économies ouvertes de taille modeste, la Norvège (croissance démographique dépassant d'un facteur 4,7 la moyenne européenne) et la Suisse (3,8).

Dans ce classement, le premier Etat membre de l'UE, à savoir la Suède, n'arrive qu'en 4^e position, et ce avec une population augmentant 3 fois plus vite par rapport à la moyenne européenne. Or, bien qu'important en comparaison internationale, le taux de croissance démographique suédois est inférieur à la moitié du taux observé au Grand-Duché.

Le prochain graphique résume les performances individuelles des 31 pays européens répertoriés, en confrontant le rythme de variation totale de leurs populations par rapport à la moyenne communautaire ;

Graphique 7 : Taux de variation de la population en Europe par rapport à la moyenne de l'UE



- les très petites économies ouvertes (Luxembourg, Malte, Liechtenstein) ont fait, en règle générale, apparaître un taux de variation total de la population relativement élevé, largement la résultante de leurs soldes migratoires positifs ;
- alors que l'Irlande⁵⁴ et l'Islande⁵⁵, qui sont également des petites économies largement ouvertes aux échanges commerciaux, font apparaître les deux taux de croissance naturelle les plus significatifs parmi l'ensemble des pays répertoriés, les deux pays ne figurent pas dans le « Top 10 » des pays faisant apparaître la croissance démographique la plus notable en Europe.

La raison de ce développement consiste en la véritable dégringolade des soldes migratoires, qui est passé de +0,7‰ en 2008 à -7,5‰ en 2010 pour l'Irlande, et de +3,3‰ en 2008 à -6,5‰ en 2010 (en passant par -15‰ en 2009) pour l'Islande. Cette évolution semble très riche en enseignements pour le Luxembourg, étant donné que ces deux économies disposaient, comme le Grand-Duché, d'un secteur financier extrêmement dynamique, engendrant une forte création d'emplois, des recettes fiscales abondantes et un besoin permanent d'immigration et d'investissements étrangers pour doter ce secteur - ainsi que les secteurs gravitant directement autour - des ressources humaines et matérielles nécessaires. Au contraire de l'Irlande et de l'Islande, ce secteur a comparativement bien résisté à la crise au Grand-Duché.

Comme nous allons le voir *infra*, la crise économique et financière n'a toutefois pas été sans effet sur le solde migratoire au Grand-Duché. Or, au contraire de l'Islande et de l'Irlande, l'envergure de la correction aura été significativement moins dramatique, tout comme l'ajustement économique et social afférent.

Le dernier tableau du présent éclairage thématique fournit un aperçu synthétique des principales causes de la croissance, respectivement de la décroissance, démographique des 27 Etats membres de l'Union européenne en 2010.

Tableau 3 : Déterminants de l'évolution démographique dans l'Union européenne

DÉTERMINANTS DÉMOGRAPHIQUES	ETATS MEMBRES
Croissance démographique due à:	
Uniquement croissance naturelle	Irlande, Chypre, Pologne
Principalement croissance naturelle	Estonie, Espagne, France, Pays-Bas, Slovénie, Slovaquie, Royaume-Uni
Principalement solde migratoire positif	Belgique, Rép. Tchèque, Danemark, Grèce, Luxembourg, Malte, Autriche, Finlande, Suède
Uniquement solde migratoire positif	Italie
Décroissance démographique due à:	
Uniquement décroissance naturelle	Allemagne, Hongrie, Portugal
Principalement décroissance naturelle	Bulgarie, Lettonie, Roumanie
Principalement solde migratoire négatif	Lituanie
Uniquement solde migratoire négatif	-

54 Le taux de croissance naturelle de l'Irlande a été de 10,3‰ en 2010, par rapport à 1,0‰ en moyenne communautaire et à 4,2‰ au Luxembourg.

55 Le taux de croissance naturelle de l'Islande a été de 9,1‰ en 2010.

Le prochain tableau, en fournissant une photo de la composition de la population luxembourgeoise, conclut la présente sous-partie. Alors qu'en 1871, la quote-part des étrangers se situait aux alentours de 6%, 100 ans après, cette quote-part atteignait déjà 26,3%. Le cap des 10% a, quant à lui, été dépassé dès l'an 1900. D'après les dernières données démographiques disponibles au moment de la finalisation du présent « *Actualité & tendances* », la quote-part en question a plafonné à 43,7% en 2009, pour, ensuite, redescendre légèrement sur la période 2010-2011.

Tableau 4 : Etat de la population luxembourgeoise

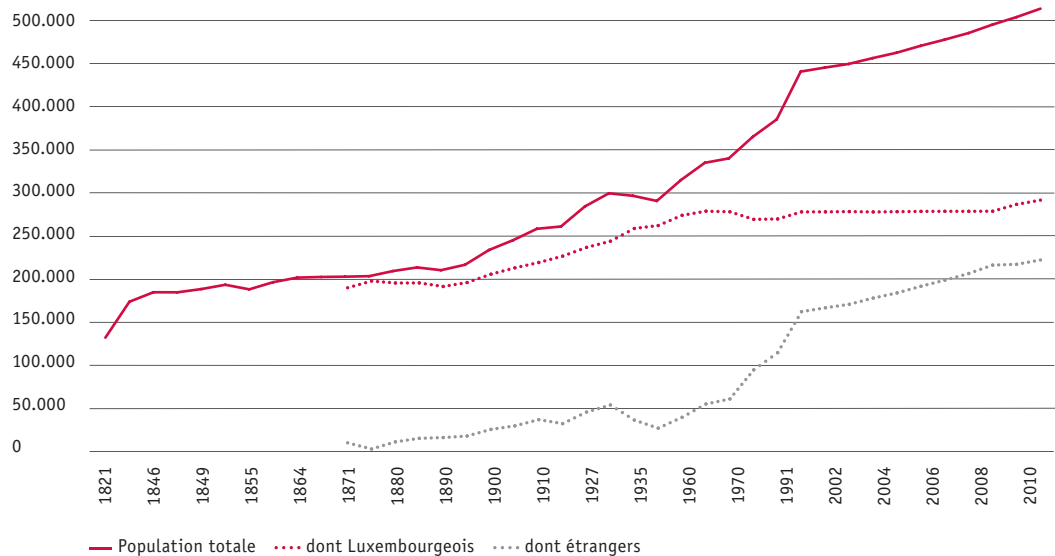
Année	1981	1991	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Population totale (x1000)	364,6	384,4	439,5	444,1	448,3	455,0	461,2	469,1	476,2	483,8	493,5	502,1	511,8
dont femmes	186,7	196,1	223,0	225,2	227,3	230,3	233,1	237,0	240,4	244,2	248,7	252,7	257,2
Luxembourgeois	268,8	271,4	277,2	277,3	277,6	277,2	277,5	277,8	277,9	277,9	278,0	285,7	290,5
Etrangers (x1000)	95,8	113,0	162,3	166,7	170,7	177,8	183,7	191,3	198,3	205,9	215,5	216,4	221,3
- Portugais	29,3	39,1	58,7	59,8	61,4	64,9	67,8	70,8	73,7	76,6	80,0	79,8	81,3
- Italiens	22,3	19,5	19,0	19,1	19,0	19,0	19,0	19,1	19,1	19,1	19,4	18,2	17,7
- Français	11,9	13,0	20,0	20,9	21,6	22,2	23,1	24,1	25,2	26,6	28,5	29,7	31,0
- Belges	7,9	10,1	14,8	15,4	15,9	16,2	16,3	16,5	16,5	16,5	16,7	16,7	17,0
- Allemands	8,9	8,8	10,1	10,1	10,2	10,5	10,8	10,9	11,3	11,6	12,0	12,0	12,1
- Britanniques	2,0	3,2	4,3	4,5	4,7	4,7	4,7	4,8	4,9	5,0	5,3	5,5	5,6
- Néerlandais	2,9	3,5	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8	3,9	3,9	3,8
- Autres UE	10,6	6,6	9,2	9,7	9,7	10,3	12,4	14,5	16,5	17,9	19,5	20,5	21,7
- Autres	...	9,2	22,5	23,5	24,6	26,4	25,9	26,9	27,3	28,8	30,2	30,1	31,1
Etrangers en %	26,3	29,4	36,9	37,5	38,1	39,1	39,8	40,8	41,6	42,6	43,7	43,1	43,2

Source : STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012).

Le prochain sous-chapitre, axé sur la discussion de l'évolution historique de la population résidente à proprement parler, fournira davantage de détails au lecteur quant aux tendances démographiques fondamentales ayant accompagné le développement socio-économique du Grand-Duché.

2.3. L'évolution historique de la population résidente

En termes quantitatifs, il apparaît en premier lieu que la population a plus que triplé en moins de 200 ans. Nous remarquons une progression assez modérée jusqu'au début du 19^e siècle, suivie d'une évolution bien plus significative depuis lors (voir le graphique ci-après). Au tournant du 19^e siècle, il y a en outre lieu de constater une première vague d'immigration, qui accompagne l'essor industriel du pays ; le nombre de ressortissants étrangers présents sur le territoire passant de 12.372 unités en 1871 à 38.859 unités en 1910 (+214%). En même temps, la population de nationalité luxembourgeoise n'a augmenté que de façon modérée, en passant de 191.656 unités à 220.168 unités (+14,9%).

Graphique 8 : Evolution historique de la population résidente au Grand-Duché

Source: STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012).

En guise de tendance générale, la population étrangère poursuit une montée en puissance fulgurante, à l'exception des années de guerre. Nous constatons une deuxième vague d'immigration importante postérieurement à la 2^e guerre mondiale, mouvement général dont les chiffres ne témoignent pas d'une rupture de série très significative au moment de la crise sidérurgique. En effet, au cours de la décennie 1970/80, la croissance économique était tout de même de l'ordre 4,5%, taux élevé en comparaison internationale, largement sous l'effet d'une progression de non moins de 85,6% dans le secteur tertiaire au cours de cette même période⁵⁶. En effet, malgré une perte de quelque 12.800 emplois dans la sidérurgie luxembourgeoise entre 1975 et 1986, la montée en puissance significative des services dans l'appareil de production luxembourgeois et la diversification industrielle étaient à la base d'une création nette totale de quelque 13.300 emplois au cours de cette même période.

Ainsi, il peut être conclu que la reconversion économique, d'une économie monolithique basée sur la sidérurgie vers une économie basée sur les services, s'est effectuée tout en faisant apparaître des carences au niveau de la disponibilité de la main-d'œuvre nationale. En d'autres termes, dès le début de la reconversion, le marché du travail national était en déficit de main-d'œuvre, ce qui a facilité les mouvements d'immigration et frontaliers.

En ce qui concerne la population indigène luxembourgeoise, le graphique fait ressortir (cf. ligne pointillée rouge) quatre grandes phases, à savoir :

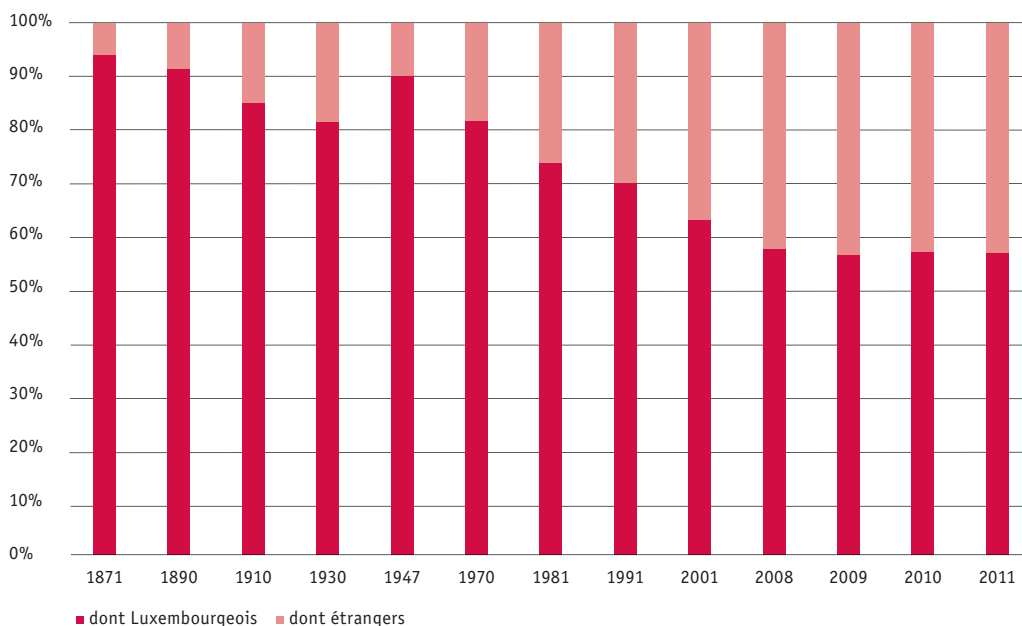
- une relative stagnation jusqu'au début du 19^e siècle, largement la résultante d'un mouvement migratoire sortant de la part des Luxembourgeois ;
- une augmentation relativement constante entre le tournant du siècle et 1970 ;
- un léger creux ou une relative stagnation entre 1975 et le début du 3^e millénaire ;
- une reprise en fin de période.

⁵⁶ «STATEC, Cahier économique n°108: «La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale», juin 2009.

Le prochain graphique reprend l'évolution de la composition (en %) de la population résidente entre 1871 et 2011, et ce, en faisant la distinction entre la quote-part de ressortissants luxembourgeois, d'une part, et la quote-part de ressortissants étrangers, d'autre part. Si, entre 1871 et 1947, aucune vraie tendance ne peut être aisément discernée à cet égard grâce aux données disponibles⁵⁷ - avec des épisodes d'émigration, de guerres, et l'industrialisation - l'évolution devient résolument structurelle vers 1970. Depuis lors, sur presque quatre décennies, la quote-part des Luxembourgeois est en baisse alors que celle des ressortissants étrangers s'inscrit sur une pente ascendante. Ce n'est qu'à partir de 2008 que le taux de ressortissants étrangers dans la population luxembourgeoise a tendance à se stabiliser, en oscillant autour de 43% ; largement le fruit du nouveau cadre légal mis en place autour de la nationalité luxembourgeoise.

Si bien que les deux dernières années ont vu, d'une part, un nombre significatif de naturalisations (voir l'encadré en fin de partie), aidées par la mise en place du régime de la double nationalité, et, d'autre part, une augmentation significative des naissances luxembourgeoises, soutenues, quant à elles, par l'instauration du droit de sol de deuxième génération, il semble excessivement difficile de projeter les évolutions afférentes dans l'avenir. En effet, le solde migratoire dépendra largement de l'évolution socio-économique du pays et les naturalisations s'inscriront sans doute à la baisse, après avoir enregistré un pic temporaire suite à l'introduction d'un nouveau cadre, plus favorable, en 2009.

Graphique 9 : Quote-part de ressortissants luxembourgeois et étrangers dans la population résidente



Source : STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012).

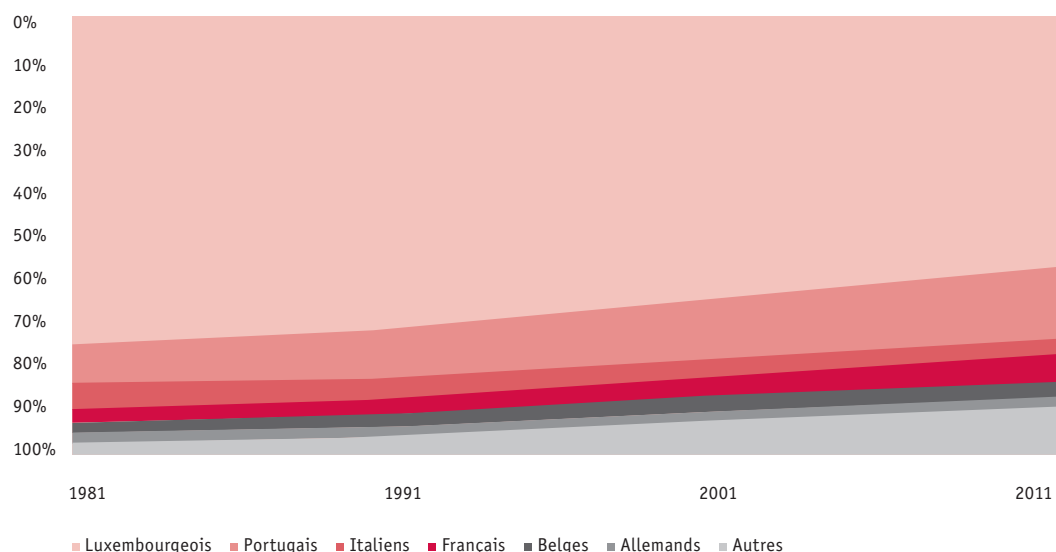
⁵⁷ Notons que des données statistiques n'existent guère pour toutes les années prises individuellement. Ainsi, un mouvement haussier (baissier), suivi d'un mouvement baissier (haussier), risque d'être « caché » car il risque de s'être compensé entre deux périodes pour lesquelles des données statistiques historiques sont effectivement disponibles.

Le prochain graphique retrace l'évolution de la quote-part des principales nationalités représentées dans la population, et ce entre 1981 et 2011. Alors que le pourcentage des ressortissants portugais s'inscrit à la hausse (quelque 81.300 ressortissants actuellement présents sur le territoire, soit plus d'un étranger sur 3, ou environ un habitant sur 6 au total), le poids des Italiens s'oriente à la baisse. Dans ce contexte, il est à rappeler que l'immigration italienne est un phénomène moins récent que l'immigration portugaise, et qu'elle a été de nature plus focalisée sur le travail (immigration économique et temporaire, sans famille). En outre, il apparaît que les Italiens, vu leur durée de présence sur le territoire souvent très longue, étaient particulièrement intéressés par la procédure de naturalisation introduite suite à l'entrée en vigueur du nouvel encadrement légal à partir du 1^{er} janvier 2009. Il est de même logique d'admettre que, plus une vague d'immigration se situe dans un passé lointain, plus la probabilité augmente que les descendants des primo-arrivants se voient attribuer la nationalité luxembourgeoise en vertu de l'application du droit du sol.

La quote-part des Luxembourgeois dans la population a littéralement chuté au cours des 30 dernières années, en passant de 73,7% en 1981 à 56,8% en 2011. En n'affichant qu'un recul de l'ordre de 3,1%, l'évolution observée pendant la décennie 1981-1991 semble comparativement modérée aux tendances apparentes au cours des deux décennies subséquentes. Ainsi, la quote-part des indigènes a baissé de 7,5% entre 1991 et 2001 et de 6,3% entre 2001 et 2011.

La Chambre de Commerce a relevé *supra* une relative stagnation de la population de nationalité luxembourgeoise au cours de ces trois décennies. Le phénomène migratoire ayant pris son plein essor - de concert avec une véritable explosion économique du Luxembourg et une offre de travail indigène qui était dans l'incapacité de suivre - la quote-part de Luxembourgeois dans la population ne pouvait que baisser, à la fois rapidement et significativement, au cours des décennies en question. Dans ce contexte, rappelons que, même le taux migratoire très élevé qu'a connu le Luxembourg, n'a pas suffi à résorber l'écart négatif entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Ainsi, le phénomène de l'emploi frontalier (discuté *infra*), et donc de l'immigration journalière, est apparu et a contribué à résorber le différentiel structurellement négatif entre l'offre et la demande de travail. Ainsi, il n'y avait que 11.400 frontaliers entrants en 1974, contre 153.400 en 2011.

Graphique 10: Quote-part des principales nationalités dans la population résidente



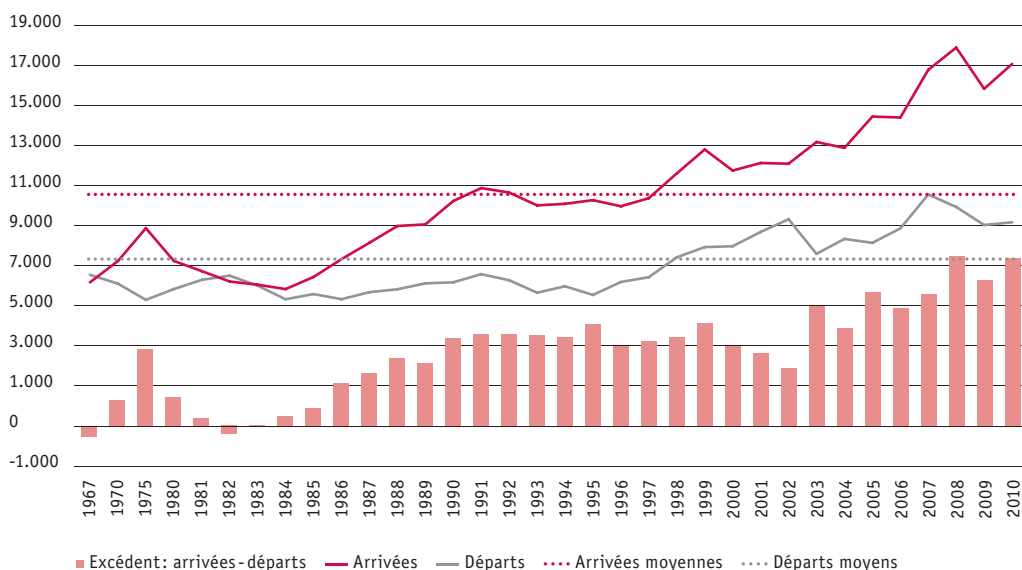
Source: STATEC (date de consultation: 18 janvier 2012).

Concernant les principales nationalités étrangères représentées au Grand-Duché, il apparaît à la lecture du graphique 10 que la quote-part des ressortissants portugais a doublé en 20 ans. En termes absolus, 52.000 Portugais ont ainsi immigré au Luxembourg entre 1981 et 2011. La Chambre de Commerce relève par ailleurs l'évolution remarquable de l'immigration française qui, en termes d'évolution relative, est presque aussi importante sur la période considérée que l'immigration portugaise. Au 1^{er} janvier 2011, 31.000 Français résidaient au Luxembourg, contre 11.900 seulement 20 ans auparavant. Ainsi, en moyenne, 1.000 immigrés français ont pris, tous les ans, une résidence au Luxembourg sur les vingt dernières années. Alors qu'en 1981, les Italiens arrivaient encore en 2^e place au niveau de la quote-part étrangère dans la population résidente, les Français, depuis 10 ans, ont repris cette position. L'immigration belge et allemande, quant à elles, croient peu ou prou au même rythme que la population totale, ce qui est traduit par des pourcentages relativement stables.

Outre le nombre de ressortissants étrangers présents sur le territoire à un moment donné et leurs quotes-parts respectives dans la population, il est primordial de s'intéresser également à la dynamique au niveau des arrivées et des départs des migrants. En effet, le graphique ci-après fait ressortir une assez grande volatilité à cet égard. Le solde des arrivées sur les départs demeurant, en règle générale, positif, il n'en est pas moins que, en moyenne, plus de 7.100 départs par an coexistent avec 10.600 arrivées moyennes, de sorte, qu'en moyenne toujours, le solde migratoire se situe autour de +3.400 unités par an (1967-2010). Il est par ailleurs intéressant d'observer que, pendant les périodes plus creuses d'un point de vue conjoncturel, et notamment au début des années 2000 (crise de la nouvelle économie), ainsi que sur la période 2008 à 2009 (crise financière et économique), la dynamique migratoire a tendance à se ralentir de façon perceptible.

Nonobstant ce constat, la Chambre de Commerce observe, depuis 2003, un écart de plus en plus net entre les courbes des arrivées et celle des départs. Là encore, les raisons sont probablement à chercher dans l'environnement économique particulièrement propice, et les perspectives d'emploi l'accompagnant, pendant cette période. Même si le Luxembourg a été directement touché par la crise économique, avec une véritable dégringolade au niveau de la croissance du PIB en 2008, qui était passée de +6,6% en 2007 à +0,8% en 2008, suivie de la récession sévère observée en 2009 (-5,3%), la dynamique du solde migratoire est restée élevée (voir également le graphique 12 *infra*). Ceci s'explique sans doute, en partie tout au moins, par la morosité économique encore plus prononcée ailleurs qu'au Luxembourg pendant cette crise.

Graphique 11 : Arrivées et départs de ressortissants étrangers

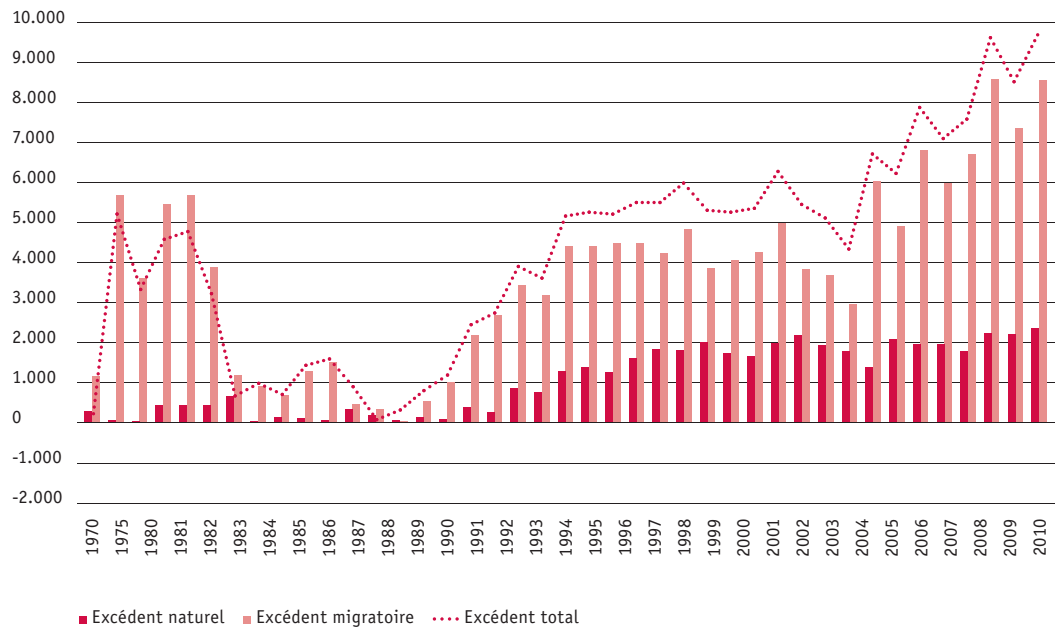


Source : STATEC (date de consultation : 2 août 2011).

L'évolution décrite ci-avant, concernant la montée en puissance, notamment depuis 2003, du solde migratoire, peut également être appréhendée grâce au prochain graphique, qui juxtapose l'excédent naturel, l'excédent migratoire et l'excédent total. Après une période caractérisée par un solde naturel proche de zéro, voire négatif, accompagné d'un solde migratoire dynamique avant l'éclatement de la crise sidérurgique au milieu des années 1970, la dynamique migratoire a ralenti pendant une décennie pour, ensuite, reprendre de la vigueur dès la deuxième moitié des années 1980. Le solde naturel, pour sa part, est resté peu dynamique pendant cette même période.

La reconstruction de l'économie luxembourgeoise - et notamment le passage du monolithisme industriel à une économie plus diversifiée mais dominée par les services - a pris son terme au courant des années 1980. Depuis lors, le succès économique du Luxembourg fut, à quelques exceptions près, remarquable, et ce dynamisme est accompagné d'un solde migratoire s'inscrivant tendanciellement à la hausse. Il est, par ailleurs, intéressant d'observer la montée en puissance du solde naturel depuis la fin des années 1980. Cette évolution tire son origine, sans doute, dans la prospérité économique, la consolidation d'un système de sécurité sociale et de prestations familiales généreux, mais, est surtout influencée par un taux de fécondité important dans le chef des ressortissants étrangers et par un taux de décès moins significatif dans leur chef que pour les autochtones, vu notamment les structures d'âge largement disparates de ces deux segments.

Graphique 12: Excédents naturel, migratoire et total au Luxembourg

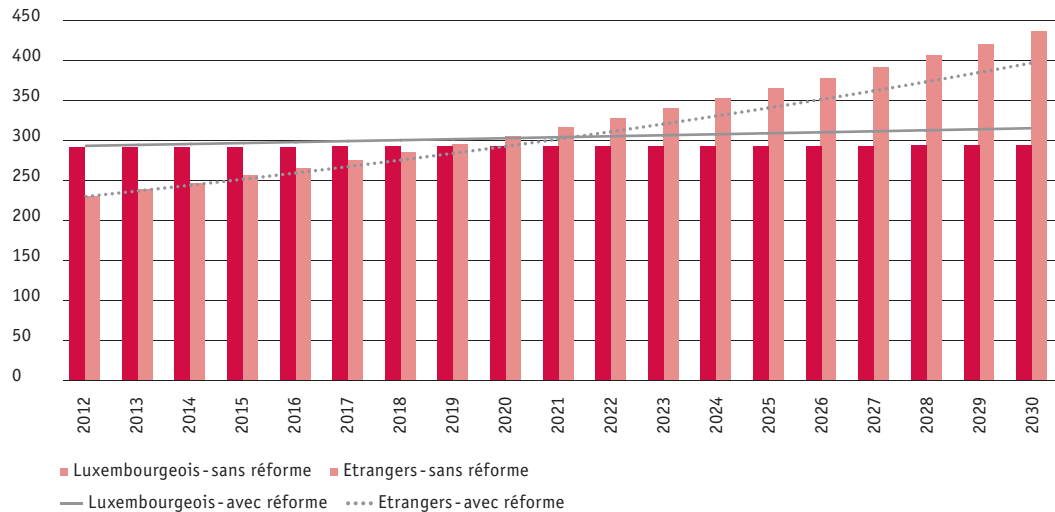


Source: STATEC (date de consultation: 18 janvier 2012).

Eu égard notamment à l'importance du phénomène migratoire et au solde naturel plus dynamique en ce qui les concerne, il est tout à fait concevable que les étrangers se retrouvent - à un moment donné - en supériorité numérique sur le territoire luxembourgeois. Bien que des simulations à cet égard semblent particulièrement hasardeuses et difficiles à établir, car elles dépendent d'un grand nombre d'hypothèses et de conditions endogènes et exogènes, la Chambre de Commerce a néanmoins tenté d'en donner un aperçu à travers le graphique ci-après. La Chambre de Commerce voudrait ainsi illustrer, sans faire d'hypothèses discrétionnaires additionnelles, deux scénarios, qui se basent tous sur des extrapolations linéaires des taux de croissances des segments de population - luxembourgeois, d'une part, et étranger, d'autre part - à l'horizon 2030 :

- en premier lieu, la Chambre de Commerce illustre, à l'aide d'histogrammes, un scénario qui fait abstraction de la réforme du droit sur la nationalité luxembourgeoise, entrée en vigueur en 2009, et qui a notamment vu l'introduction d'un droit de sol de deuxième génération et d'une reconnaissance généralisée de la double nationalité. Dans ce cas, l'évolution tendancielle a été extrapolée grâce aux taux de croissance, d'une part, du stock de ressortissants luxembourgeois, et d'autre part, de celui des étrangers, tels que ceux-ci ont été réellement observés entre les années 2001 et 2008 ;
- en deuxième lieu, est montré, grâce aux courbes, un scénario « post réforme », qui prend également en compte les années 2009 et 2010 qui, pour rappel, font apparaître une augmentation tangible et soudaine du nombre de Luxembourgeois. En effet, en 2 ans seulement, et suite à l'entrée en vigueur de la réforme, la population « luxembourgeoise », au sens indigène du terme, a progressé de 12.500 unités, soit plus en 2 ans qu'entre la période globale comprise entre 1981 à 2009. Il peut néanmoins être valablement supposé que ce rythme de progression « anormal » de la population autochtone, qui résulte principalement des quelque 8.300 naturalisations effectuées en 2009 et 2010 et, dans une moindre mesure, du droit du sol, s'estompera quelque peu par la suite. Ainsi, la Chambre de Commerce a simplement intégré, dans le calcul des facteurs d'extrapolation linéaire, les années 2009 et 2010 en question. Cette prise en compte fait monter le taux de croissance annuel moyen de la population de nationalité luxembourgeois de 0,04% (1^{er} scénario, moyenne de 2001 à 2008) à 0,47% (2^e scénario, moyenne de 2001 à 2010).

Sur base du premier scénario, toutes choses restant égales par ailleurs, la population étrangère dépasserait la population luxembourgeoise dès 2019. La réforme, intégrée à travers le deuxième scénario, déboucherait, quant à elle, à une supériorité numérique des étrangers dans la population dès 2022. Quoi qu'il en soit, et sans prétendre à quelque exactitude au niveau de cette digression, la Chambre de Commerce estime que le Luxembourg devra, sans tarder, s'atteler aux questions relatives au déficit démocratique, à l'intégration et à la cohésion sociale.

Graphique 13 : Projection future des populations autochtone et étrangère

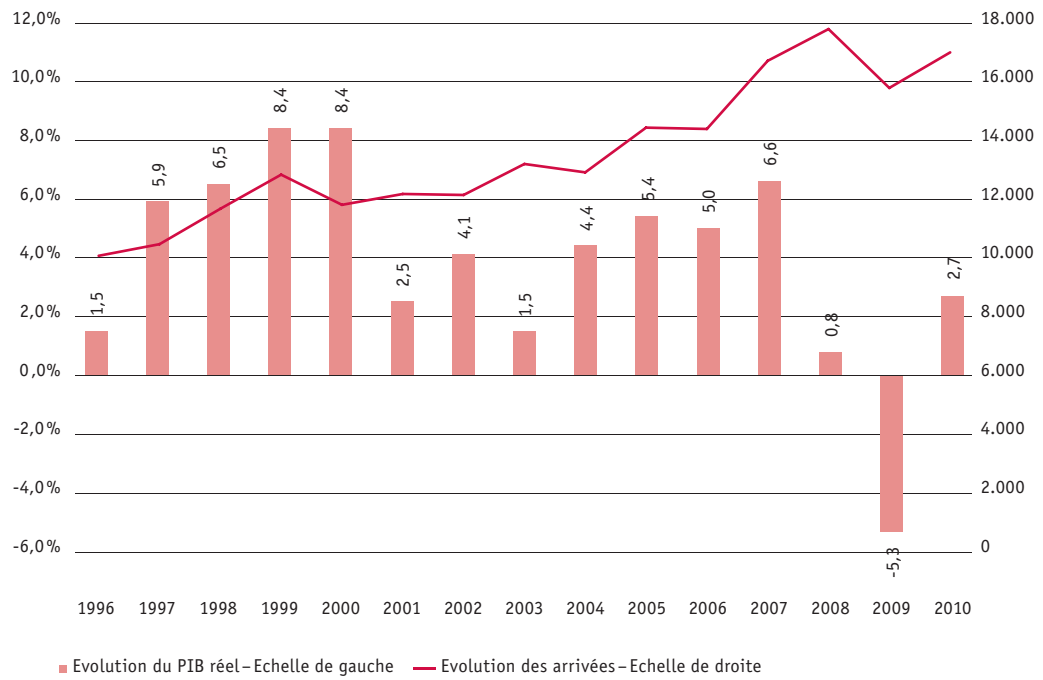
Source : calculs de la Chambre de Commerce sur base des données démographiques du STATEC.

Le dernier graphique de cette partie tente d'illustrer la corrélation entre les variables « croissance économique », d'une part, et « évolution des arrivées migratoires », d'autre part. Bien que cette analyse se focalise uniquement sur la situation conjoncturelle propre au Luxembourg, sans considérer l'écart de croissance entre le Luxembourg, d'un côté, et les évolutions cycliques observées dans les principaux pays en amont des flux migratoires, de l'autre, il apparaît à la simple lecture du graphique en question que la conjoncture nationale n'est pas déconnectée de l'arrivée de nouveaux migrants.

En effet, avant l'éclatement de la bulle Internet au début du 3^e millénaire, les deux variables représentées se trouvaient, toutes les deux, sur une pente ascendante. La période de ralentissement économique comprise entre 2001 et 2003, quant à elle, faisait apparaître une relative stagnation des flux migratoires entrants, alors que la relance subséquente, à partir de 2004 et jusqu'à première moitié de 2008 inclus, était accompagnée de flux migratoires évoluant de façon très dynamique.

La crise historique de 2009, quant à elle, a été talonnée d'une baisse tangible des arrivées de nouveaux migrants, alors que la reprise de 2010 faisait apparaître un mouvement migratoire s'inscrivant de nouveau à la hausse. Il peut également être retenu du même graphique que l'ajustement du taux migratoire, par rapport à l'évolution conjoncturelle, n'est pas instantané (cf. accélérations des arrivées en 2001 et en 2008 malgré une décélération du taux de croissance du PIB), mais que ce dernier s'effectue avec un certain décalage.

Graphique 14: Croissance économique et flux migratoires au Luxembourg



Source : STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012).

Encadré 3 : L'évolution des naturalisations et des options au Luxembourg

La procédure de naturalisation constitue une manière d'intégrer, socialement et politiquement, les ressortissants étrangers présents sur le territoire luxembourgeois. Avant la promulgation de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, le demandeur de la naturalisation devait renoncer à sa nationalité d'origine pour acquérir, de son gré, la nationalité luxembourgeoise. Un des changements majeurs apporté par la nouvelle loi est l'introduction du principe de la double, voire de la multiple, nationalité. Cette modernisation du cadre légal représente une vraie avancée dans un pays traditionnellement opposé à la pluralité de nationalité. En effet, « *bon nombre d'étrangers souhaitent, par l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, témoigner de leur attachement à notre pays et de leur volonté d'intégration, tout en voulant garder, à travers leur nationalité d'origine, un lien avec la patrie et la culture de leurs ancêtres. Dans cette optique, le principe de la double nationalité a été introduit en droit luxembourgeois*⁵⁸ ». La loi permet désormais aux personnes souhaitant volontairement acquérir la nationalité luxembourgeoise de ne pas renoncer à leur nationalité d'origine.

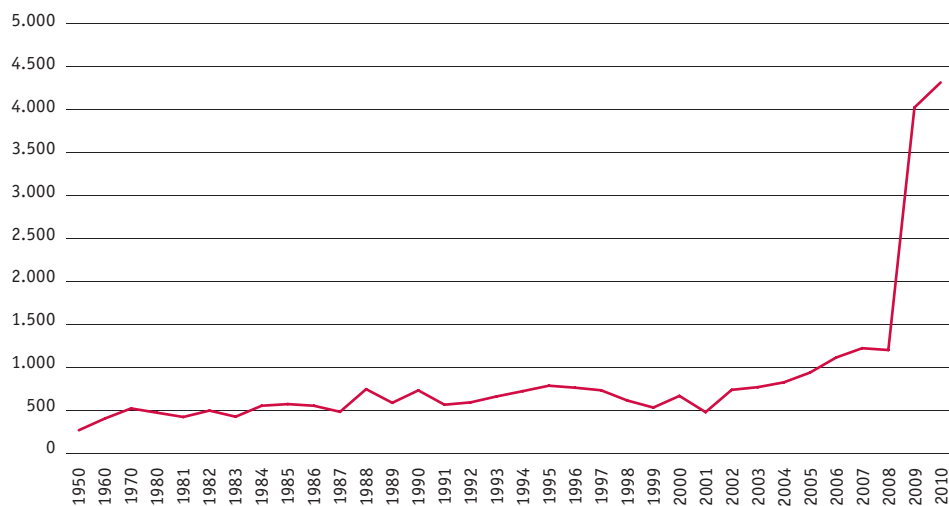
A côté de l'argumentaire relatif à la non-renonciation de sa nationalité d'origine pour des raisons culturelles, sociales ou politiques, il est sans doute vrai que nombre de candidats à la naturalisation au Luxembourg ne pouvaient, ou ne voulaient, pas affronter les démarches administratives dans leur pays d'origine quant à la renonciation à leurs nationalités respectives, si une telle renonciation est même possible.

Le graphique ci-après montre l'évolution du nombre de naturalisations et d'options enregistrées par les autorités luxembourgeoises depuis 1950. Dans ce contexte, il y a lieu de comprendre par « naturalisation » l'acquisition volontaire de la nationalité luxembourgeoise par un ressortissant étranger, sous certaines conditions, relatives notamment à une durée de résidence minimale et à la connaissance d'une ou de plusieurs des langues du pays. Il est à noter que l'« option », qui prévoyait notamment la possibilité pour l'étranger épousant un Luxembourgeois d'adopter la nationalité luxembourgeoise dans un délai raccourci de trois ans – au lieu de cinq ans⁵⁹ pour la naturalisation –, n'existe plus depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise au 1^{er} janvier 2009.

58 « La nationalité luxembourgeoise », brochure d'information du SPI, janvier 2009.

59 A l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008, ce délai est passé à sept ans.

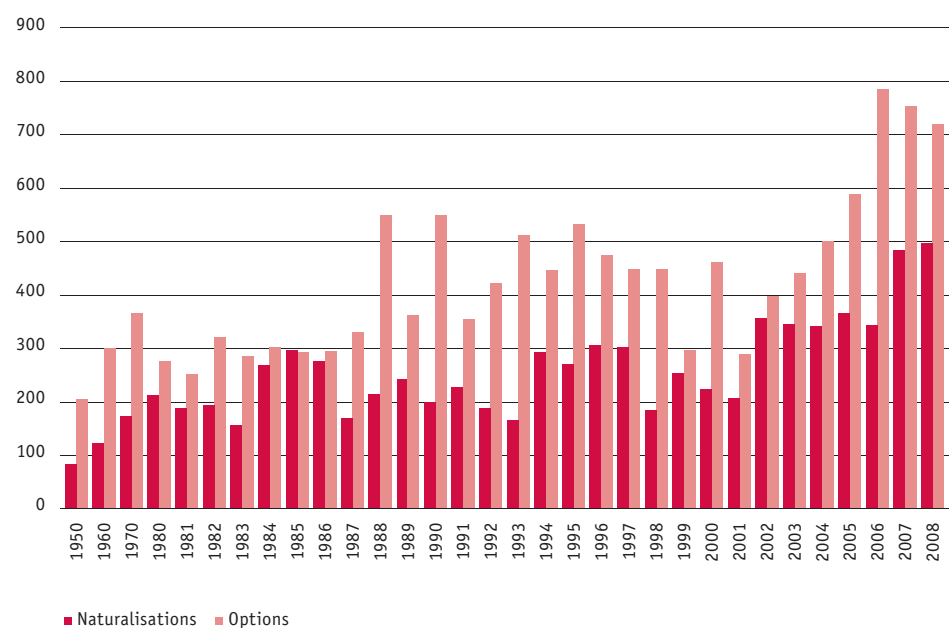
Graphique 15: Acquisition volontaire de la nationalité luxembourgeoise par la naturalisation et l'option



Source: STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012).

Il convient de rappeler, qu'avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le nombre d'options dépassaient systématiquement celui des naturalisations, comme il ressort du graphique 16 ci-dessous. La loi du 23 octobre 2008 a créé une procédure unique d'acquisition volontaire de la nationalité luxembourgeoise, de sorte que la procédure d'acquisition «facilitée» de la nationalité luxembourgeoise par voie d'option n'est plus en vigueur.

Graphique 16: Nombre de naturalisations comparé au nombre d'options



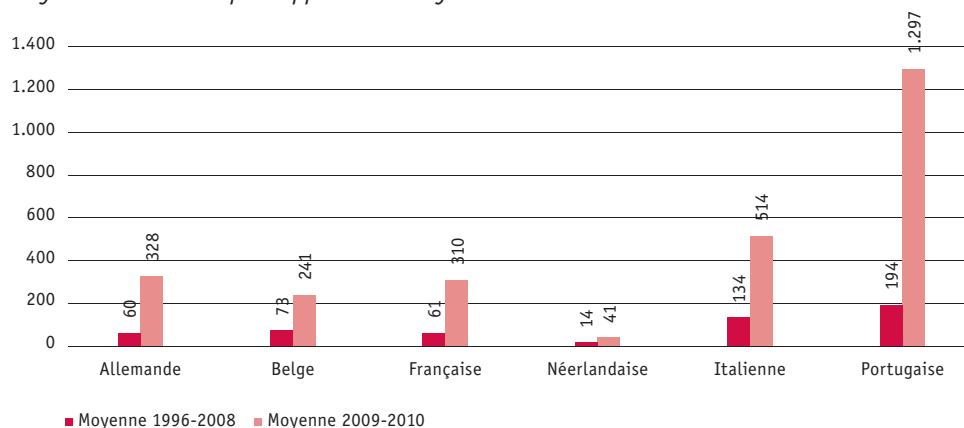
Source: STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012).

En complément du graphique 15, le graphique 17 tente d'illustrer l'évolution, à première vue, fulgurante des naturalisations suite à l'entrée en vigueur du nouveau cadre légal, en 2009. Alors qu'en moyenne pluriannuelle (1996-2008), quelque 194 Portugais acquéraient, par exemple, la nationalité luxembourgeoise tous les ans, ce chiffre culmine à 1.297 sur la moyenne des années 2009 et 2010. Pour les autres nationalités représentées, l'évolution relative (taux de variation) suit une tendance analogue à celle observée au niveau des ressortissants portugais. Il est peu probable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que le nombre de naturalisations puisse être consolidé à un tel niveau. En effet, le changement majeur qui a accompagné l'entrée en vigueur du nouveau cadre légal, est précisément l'introduction, du côté luxembourgeois, de la multiple nationalité. Ainsi, il peut être raisonnablement parti du principe que de nombreux candidats à la naturalisation, ayant anticipé l'entrée en vigueur de cette loi, avaient retenu leur candidature afin d'être à même d'adopter la nationalité de leur pays d'accueil - le Luxembourg - sans pour autant perdre celle de leur pays d'origine, voire sans devoir y entreprendre des démarches administratives inutiles, lourdes voire mêmes coûteuses.

De surcroît, pendant la période d'octobre 2009 à décembre 2010⁶⁰, quelque 85% des demandeurs en naturalisation ont bénéficié d'une dispense de l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée et des cours d'instruction civique, démarches pourtant, en principe, obligatoires en vue de l'attribution de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation. Ces dispenses ne sont accordées qu'aux candidats pouvant se prévaloir soit de l'accomplissement d'un minimum de 7 années de scolarité au Luxembourg (2.572 demandes sur 5.270 demandes au total pendant la période précitée), soit d'une résidence et d'une autorisation de séjour datant au moins du 31 décembre 1984 et qui résident depuis au moins cette date au Luxembourg. En d'autres termes, de nombreux ressortissants étrangers présents de longue date, ont profité « en bloc » de l'introduction du régime de la multiple nationalité afin d'« officialiser » leur attachement au Luxembourg à travers l'adoption de la nationalité de leur pays d'accueil.

Graphique 17 : Naturalisations et options

Moyenne 1996-2008 par rapport à la moyenne 2009-2010



Source : STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012).

La Chambre de Commerce aura l'occasion, au chapitre 3 du présent « *Actualité & tendances* », de revenir plus en détails sur le nouveau cadre légal posé par l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008.

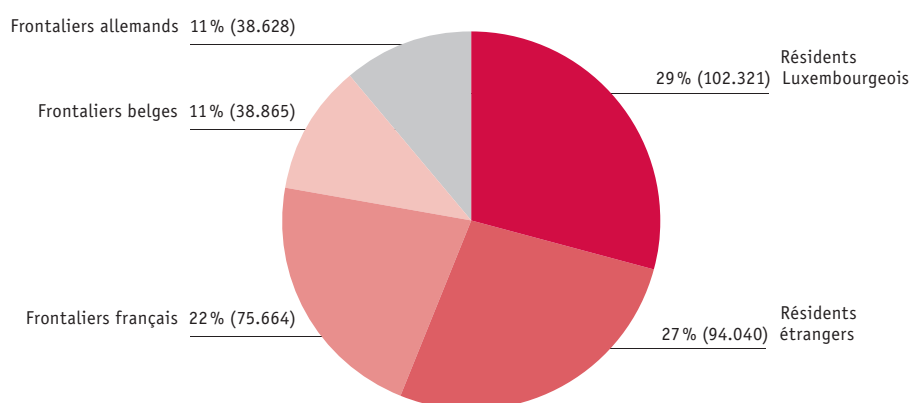
⁶⁰ Les données quantitatives énoncées ci-après sont issues de la réponse de Monsieur le Ministre de la Justice à la question parlementaire n°1228 du 3 février 2011.

2.4. La composition du salariat

L'important métissage au niveau de la population résidente est encore outrepassé par la composition de la force de travail dans l'économie et sur le marché du travail luxembourgeois. Au 31 mars 2011, pour 100 salariés travaillant au Luxembourg, l'on dénombre 29 Luxembourgeois, 27 ressortissants étrangers résidant au Luxembourg et 44 frontaliers, dont 22 venus de France et 11 en provenance, respectivement, d'Allemagne et de Belgique. Ainsi, l'emploi résident n'a couvert que 56% de l'emploi salarié total ; et dans ces 56%, il y a à peine plus de Luxembourgeois que de ressortissants étrangers.

Graphique 18 : Répartition de la population active

Situation au 31 mars 2011



Source : ADEM, Rapport annuel 2010.

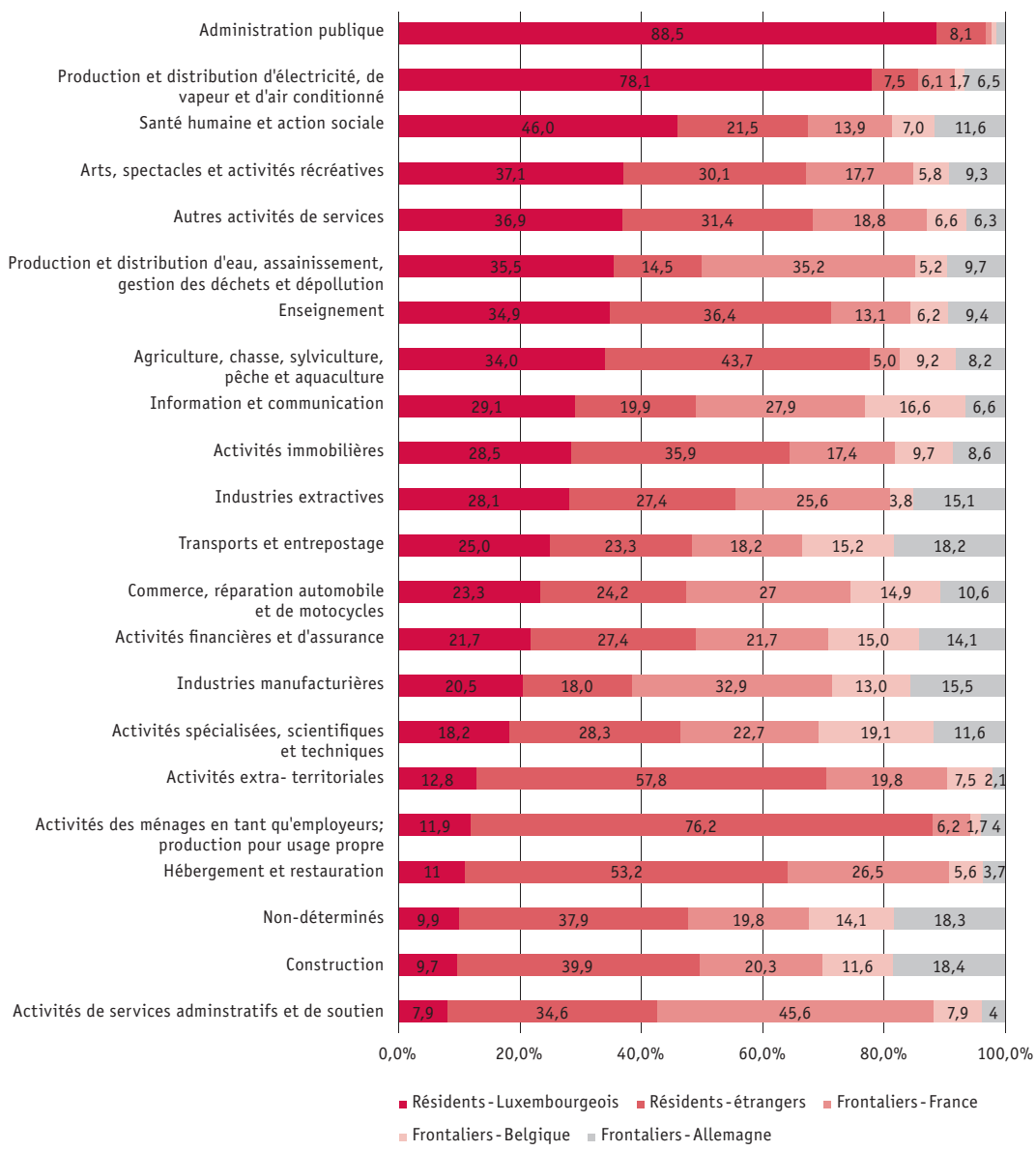
Comme il ressort clairement du graphique 19 ci-après, qui recense la composition du salariat par branche économique (situation au mois de mars 2010), il existe, en outre, une ségrégation très importante au niveau de l'économie nationale, voire de la société au sens large, selon les secteurs d'activités économiques. En d'autres termes, la composition du salariat dans les différentes branches économiques est extrêmement hétéroclite. Pour faciliter la lecture, les données sont triées selon la présence relative de nationaux luxembourgeois, et ce en ordre décroissant.

Au-delà des chiffres totaux pour l'économie, cités en introduction, il convient donc de souligner que la fragmentation du marché du travail est telle que certaines branches économiques sont aujourd'hui quasiment dépourvues de travailleurs de nationalité luxembourgeoise (par exemple la construction, le secteur HORECA et les activités immobilières), alors que d'autres font apparaître des effectifs dépassant largement la moyenne nationale (par exemple le secteur public et d'autres secteurs abrités ou non exposés à la concurrence internationale).

En ce qui concerne le seul secteur public, près de la moitié, soit 43% des Luxembourgeois salariés, y sont occupés d'après une étude récente de l'Université, parue dans la série « Economie & Statistiques » du STATEC⁶¹. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue l'ouverture progressive de la fonction publique aux ressortissants communautaires, tout en faisant remarquer que les conditions d'exécution du nouveau cadre légal risquent de n'ouvrir la fonction publique que sur le papier, mais guère dans les esprits et dans les faits (voir chapitre 4 du présent bulletin économique).

61 STATEC, Economie et statistiques n° 34/2009 : « Le secteur public », décembre 2009.

Graphique 19 : Composition de l'emploi par branche d'activités économiques

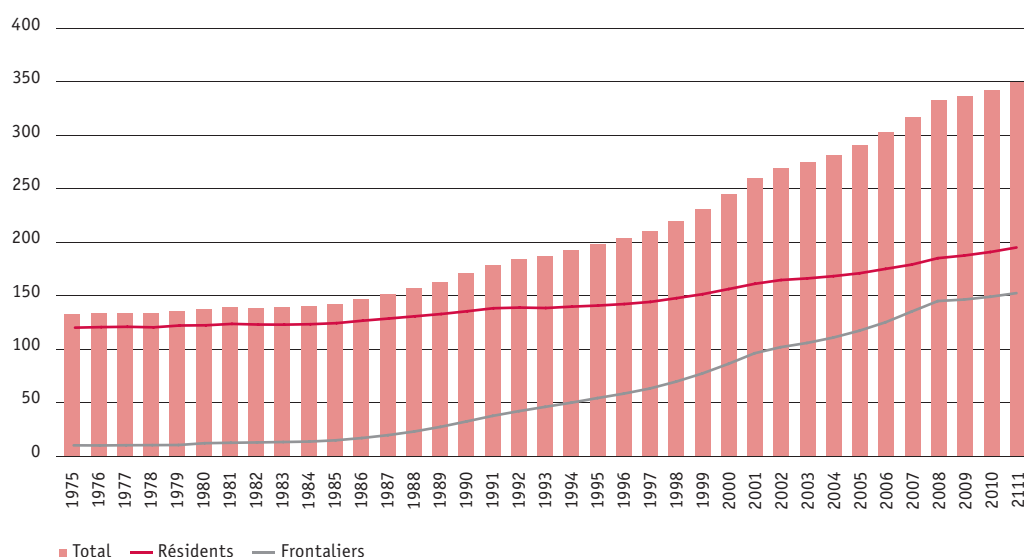


Source: ADEM, Rapport annuel 2010.

Cet important mélange, au niveau de la population et du marché de travail, est une caractéristique clef du cadre socio-économique luxembourgeois et, en même temps, il constitue un immense défi quant à la mixité et à la cohésion sociales. De surcroît, une véritable intégration des immigrés et des frontaliers au sein de la société luxembourgeoise revêt une importance fondamentale. La quote-part de l'emploi frontalier est passée, en moins de 10 ans, de 31,5% à quelque 44% de l'emploi intérieur. Citons une tendance encore plus impressionnante: entre 1985 et 2007, l'emploi intérieur total au Grand-Duché a plus que doublé, en passant de 161.100 à 333.200 unités alors que, pendant la même période, le nombre de frontaliers est passé de 24.567 à 132.774 travailleurs, soit une augmentation de 440%. Le graphique ci-après montre l'évolution de l'emploi salarié au Grand-Duché de Luxembourg. Il en ressort, de par la ligne rouge, que le travail frontalier a connu l'évolution la plus dynamique sur l'horizon de temps considéré.

L'encadré 4 ci-après, intitulé « Quelles perspectives sociodémographiques pour le Luxembourg - ou comment assurer la pérennité d'un modèle qui connaît des limites intrinsèques », qui prend plus la forme d'une digression que d'un exercice de projection scientifique, tente de projeter le marché du travail luxembourgeois d'ici l'horizon 2100. En fin de période (2009, 2010 et 2011), et à contre-courant de la tendance haussière perceptible sur l'ensemble de la période considérée, l'emploi frontalier montre une certaine stagnation. Les raisons de ce développement sont à chercher dans la plus forte exposition des travailleurs frontaliers dans les branches les plus concurrentielles de l'économie luxembourgeoise et, partant, ayant été impactées plus gravement par la crise économique et financière et le repli du commerce mondial. Il en est notamment ainsi dans l'emploi intérimaire, où les travailleurs frontaliers occupent une proportion d'environ 80%⁶². Sur l'année de crise 2009, l'emploi intérimaire avait connu un repli de l'ordre de 30%. En même temps, et ce même pendant la crise, l'emploi total n'a cessé de croître, notamment sous l'effet d'une progression quasi ininterrompue de l'emploi dans les services du secteur protégé (administration, éducation, santé et action sociale), dont a largement su tirer profit l'emploi résident, en général, et luxembourgeois, en particulier.

Graphique 20: Evolution de l'emploi salarié résident et frontalier



Source : STATEC (date de consultation : 24 janvier 2012).

62 STATEC, Note de conjoncture 2-11, juillet 2011.

Encadré 4: Quelles perspectives sociodémographiques pour le Luxembourg - ou comment assurer la pérennité d'un modèle qui connaît des limites intrinsèques ?

Le développement économique considérable au cours du dernier quart de siècle (hausse de 5,3% en moyenne du PIB nominal sur la période 1985-2008) a eu un effet très significatif sur l'emploi intérieur et le besoin de main-d'œuvre a été largement satisfait par l'immigration et par le recours sans cesse croissant au travail frontalier. En effet, début 2000, l'emploi intérieur comptait 256.576 unités⁶³ (dont 82.068 emplois occupés par des frontaliers non-résidents), le STATEC dénombre, en juin 2011, soit à peine plus de 10 ans après, 375.077⁶⁴ emplois (+118.501 unités ou +46,2%), dont 155.686 frontaliers entrants (+76.618 unités ou +89,7%). Ainsi, la quote-part de l'emploi frontalier passe, sur cette période, de 32,0% à quelque 41,5% de l'emploi intérieur.

Dans un autre registre, sur la période de 1980 à 2009, le nombre d'assurés au titre de l'assurance pension a progressé de 210.200 unités (+151%), le nombre de bénéficiaire n'ayant progressé que de 66.422 unités (+98%). Sur la décennie de 2000 à 2010, le taux net de création d'emplois s'était élevé à 3,3 % en moyenne, soit 9.800 créations nettes d'emplois par an. En d'autres termes, en seulement 10 ans, quelque 108.000 emplois additionnels ont été créés, le corollaire étant, qu'à l'avenir, de nombreux bénéficiaires nouveaux gonfleront quasi simultanément le stock de pensions à verser. Ainsi, si la croissance quantitative historique de l'emploi a permis au Grand-Duché « *de sauver la sécurité sociale de la faillite*⁶⁵ » à titre provisoire, il est évident que la problématique afférente ne va que s'exacerber à long terme, le pays devant financer un nombre sans cesse plus élevé de pensions à l'avenir sans percuter le « mur des pensions ».

La spirale vertueuse de l'emploi va inextricablement se ralentir dans le futur, à moins de supposer que le marché de l'emploi puisse continuer à se développer de manière aussi dynamique qu'au cours des 20 dernières années, période durant laquelle il a doublé. Un tel scénario de croissance perpétuelle de l'emploi, qui présuppose une croissance économique continue, est difficilement envisageable, surtout en présence d'une situation démographique de vieillissement de la population en Europe et en particulier au Luxembourg, où en plus le taux de croissance potentiel a baissé suite à la crise économique et financière. En outre, un tel scénario présuppose que la productivité globale des facteurs croît plus rapidement que chez les principaux partenaires commerciaux du Luxembourg et que la force d'attraction du pays reste intacte, sinon continue de se développer, et ce sans à-coups ou périodes de morosité économique prolongées. En d'autres termes, la compétitivité de l'économie luxembourgeoise devra être excellente, ce qu'elle n'est pourtant pas.

63 Y compris 19.333 travailleurs indépendants.

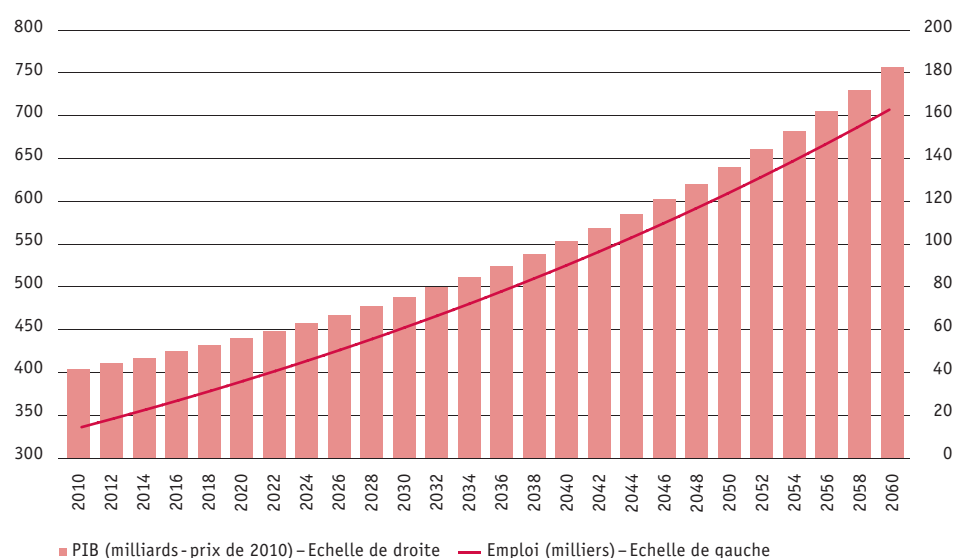
64 Y compris 21.396 travailleurs indépendants.

65 Voir, à cet égard, l'article du même nom de R. Kieffer dans « Asti 30+ Migrations, recherches, engagements », 2010.

Dans un scénario « *business as usual* », et en se basant sur une tendance de 11.000 créations d'emplois par an (moyenne 2000 à 2008), le marché de l'emploi atteindrait 591.000 unités en 2030 et plus de 800.000 unités en 2050. Avec un emploi indigène relativement stable et même en supposant un phénomène d'immigration soutenu, il faudrait ainsi près d'un demi-million de travailleurs frontaliers en 2050. Seront-ils disponibles et intéressés, pourront-ils se rendre au Luxembourg dans de bonnes conditions et les enjeux écologiques et sociaux permettront-ils un tel scénario de croissance perpétuelle ? D'ailleurs, l'opinion publique sera-t-elle favorable à une telle évolution ? Il est rappelé à cet égard le débat houleux de 2002 au sujet du « *700.000 Awunner-Staat* », un débat notamment sur le financement des retraites et le besoin de 700.000 habitants pour ce faire qui a polarisé la population résidente. Le STATEC, dans son dernier exercice de projection démographique, table en tout cas, dans son scénario central, sur une population de 774.000 personnes en 2060 (+54,3% par rapport à 2010)⁶⁶, le cap des 700.000 habitants devant être franchi au milieu du 21^e siècle. Le groupe des 65 ans et plus, représentant à l'heure actuelle environ 14% de la population totale, atteindrait une quote-part de 25,5% en 2060. Pour ce qui est de l'offre du travail, et en fonction des hypothèses retenues au niveau de la croissance économique potentielle, d'une part, et de la productivité, d'autre part, les experts du STATEC estiment que le Luxembourg aura besoin entre 139.000 (sur 432.500 emplois) et 685.500 travailleurs frontaliers (sur 1.034.700 emplois) à l'horizon 2060.

A côté du STATEC, il importe de rappeler que, dans le contexte de la réforme projetée de l'assurance pension, les autorités publiques ont, elles aussi, procédé à des hypothèses en matière d'évolution économique, de productivité et de marché du travail. D'après le projet de loi afférent⁶⁷, les autorités se basaient, en effet, sur un scénario de croissance économique de 3% l'an sur l'ensemble de la période de projection allant jusqu'en 2060, une progression constante de l'emploi de 1,5% et une croissance de la productivité de 1,5%. Le graphique qui suit montre l'évolution du PIB (en termes constants ; histogramme rose) et du nombre d'emplois (courbe rouge), d'ici 2060, en cas de matérialisation de ces hypothèses.

Graphique 21: PIB et emploi en 2060 d'après la réforme projetée de l'assurance pension



66 STATEC: « Bulletin du STATEC n°5-2010: Projections socio-économiques 2010 – 2060 », octobre 2010.

67 Projet de loi portant réforme de l'assurance pension et modifiant: 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois; 3. le Code du travail. Le projet de loi en question a été déposé à la Chambre des Députés en date du 31 janvier 2012.

D'après les hypothèses en question, le nombre d'emplois devrait plus que doubler, alors que le PIB devrait quadrupler d'ici 2060, pour atteindre 178 milliards EUR (aux prix de 2010) en fin de période. Exprimé aux prix de 2010, le PIB luxembourgeois dépasserait le PIB qu'affiche, actuellement, le Portugal ou encore la Finlande. Il s'agit, ici, évidemment d'hypothèses très fortes, qui présupposent une vigueur économique continue, une compétitivité irréprochable des acteurs économiques, une disponibilité de la main-d'œuvre nécessaire, des finances publiques suffisamment vigoureuses pour accompagner le développement socio-économique projeté, un consensus social sur la désirabilité d'une telle évolution, une compatibilité entre ce scénario et les prémisses du développement durable, une vision claire et prospective sur les jalons politiques à poser, et ainsi de suite. De surcroît, afin de pérenniser cet « acquis 2060 », et notamment pour continuer de financer l'état social, il faudrait en 2100, produire un PIB de 580 milliards EUR et prévoir 1,35 millions d'emplois. Il n'empêche que ces hypothèses fortes, voire fantaisistes, se trouvent à la base de la réforme projetée en matière d'assurance pension.

Au-delà des limites intrinsèques d'un modèle basé sur une croissance perpétuelle de l'emploi, se posent par ailleurs des questions d'ordre social, voire sociologique. De nos jours, les Luxembourgeois occupent à peine trois postes de travail sur dix et quelque 43% des salariés luxembourgeois ne travaillent plus dans l'économie privée⁶⁸ et sont *de facto* écartés, ou tout au moins relativement épargnés, des problèmes économiques, sociaux et structurels mis en lumière notamment par la crise financière et économique. L'ensemble de ces considérations doit mener à une réorientation du modèle de croissance de l'économie luxembourgeoise, tiré principalement, ces 20 dernières années, par le secteur financier et par la croissance très dynamique de l'emploi. De surcroît, par le passé, une partie non-négligeable du succès économique luxembourgeois, et de la santé de ses finances publiques, était due à l'exploitation intelligente de niches de souveraineté, souvent d'ordre fiscal ou réglementaire, voire à une transposition plus rapide ou plus pertinente de certaines directives européennes.

Si certaines de ces niches éphémères disparaissent ou même ne sont qu'atteintes au niveau de leur rendement, une partie plus ou moins importante du capital et du travail étrangers risque d'être allouée ailleurs qu'au Grand-Duché. Ce dernier devrait encore s'impliquer davantage à créer de la valeur à travers des nouvelles niches de compétences, et ce en améliorant constamment la compétitivité et l'attractivité de ses facteurs de production. La croissance grâce aux niches était certes une croissance rapide, mais toute aussi volatile et dont les retombées financières pourraient péricliter aussi rapidement qu'elles avaient prospéré par le passé.

La disponibilité de main-d'œuvre transfrontalière et l'attraction de capitaux étrangers, donc l'ouverture, sont à la base du succès économique du pays. Il s'agit à bien d'endroits de croissance au sens quantitatif du terme. Il s'agit d'optimiser les actifs déjà à disposition du pays et de libérer ce que les économistes appellent les « facteurs de croissance endogènes » : un système d'éducation performant, une intégration des nombreux ressortissants étrangers au sein de la société luxembourgeoise, une politique de recherche et d'innovation tenant compte des besoins des acteurs économiques, une Université à l'avant-garde dans ses domaines de spécialisation, etc. Il serait évidemment faux d'écarter les 71% de non-luxembourgeois travaillant au Luxembourg de ces discussions. Tout au contraire, comme il a été précisé plus haut, il faut des objectifs politiques communs, une vision partagée et une ouverture d'esprit de la part des autochtones.

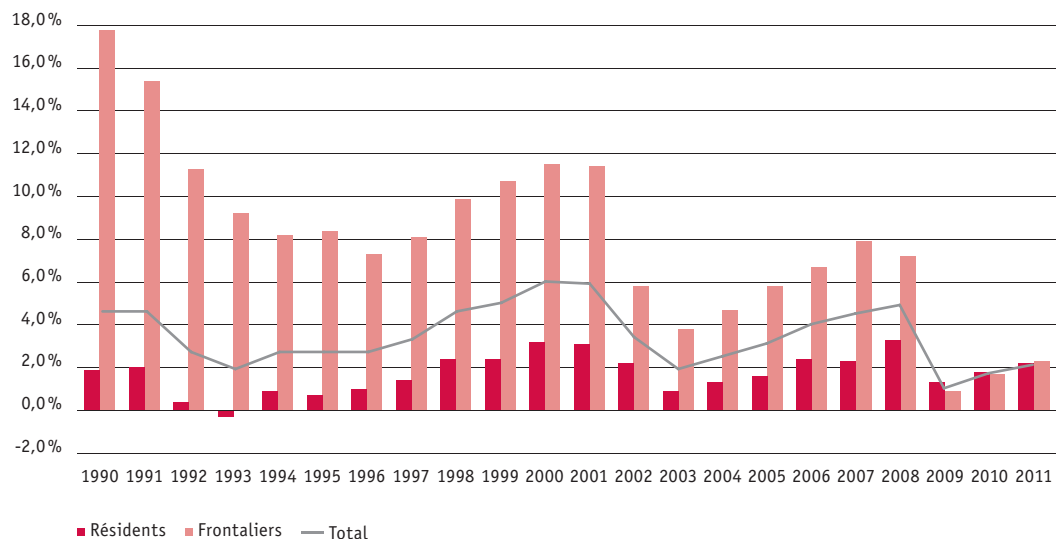
68 STATEC, « Economie et statistiques n° 34/2009: « Le secteur public », décembre 2009.

Le modèle de croissance de l'avenir devra encore plus s'appuyer sur un esprit d'ouverture et une ouverture d'esprit. Ce n'est qu'en perpétuant un modèle d'ouverture par rapport à l'étranger et en s'adaptant aux nouvelles tendances lourdes en matière de société basée sur la connaissance que le Grand-Duché peut raisonnablement prétendre pérenniser le niveau de vie élevé de la population. Le consensus que le « temps facile » et la sécurité trompeuse de la croissance économique exogène quasi automatique sont révolus et que les anciens acquis ne pourront plus être qualifiés comme tels à l'avenir, semble peu à peu se frayer son chemin dans l'opinion publique. Or, ceci n'implique pas nécessairement que le modèle social luxembourgeois, basé sur l'ouverture et la « multiculturalité », soit voué à l'échec. Tout au contraire, le Grand-Duché aura un bel avenir devant lui, si ses anciennes vertus de flexibilité, d'adaptabilité et d'innovation sont davantage mises au centre de l'action politique et sociale. L'attractivité et l'ouverture par rapport à l'étranger et l'optimisation du potentiel de croissance endogène à travers la société de la connaissance et les niches de compétences, telle doit être la marche à suivre pour le Grand-Duché.

Le Luxembourg de demain devra apprendre à « joindre les deux bouts » sans pour autant dépendre de la création annuelle de 10.000 emplois supplémentaires. La raréfaction des ressources, en général, et moyens budgétaires, en particulier, implique, en outre, qu'une politique fiscale basée sur la stimulation de la demande devra être largement supplantée par une politique de l'offre, avec la compétitivité de l'économie en son centre.

Le graphique ci-après souligne l'impressionnante montée en puissance du travail frontalier au cours des deux dernières décennies. Alors que l'emploi total a crû de l'ordre de 3,5% par an en moyenne au cours de la période considérée (1990 à 2011), l'emploi des résidents n'a pas pu suivre ce rythme - loin s'en faut et même en considérant les phénomènes migratoires mis en exergue *supra* - ne progressant que de l'ordre de 1,7% par an. L'emploi des travailleurs frontaliers, pour sa part, a augmenté de quelque 8,0% par an pendant la même période. Il en ressort, mécaniquement, une augmentation significative de la proportion de frontaliers dans l'emploi salarié total, qui est passée de 19,8% en 1990 à 43,9% en 2011, en passant par 35,7% en 2000. Sur l'ensemble de la période concernée, hormis les années 2009 et 2010, l'emploi frontalier a progressé plus vite que l'emploi des résidents.

Graphique 22 : Evolution interannuelle de l'emploi total, résident et frontalier



Source : STATEC (date de consultation : 24 janvier 2012).

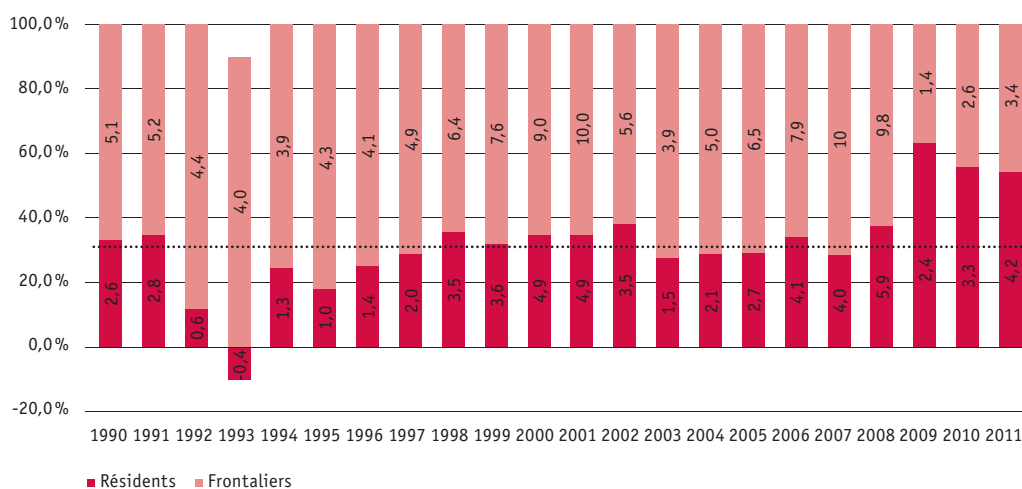
Il en découle que le Luxembourg doit non seulement trouver des réponses appropriées quant à l'accueil et à l'intégration des nombreux ressortissants étrangers, mais qu'il doit également fournir un cadre dynamique et valorisant pour les travailleurs frontaliers. En effet, parmi les trois sous-ensembles, respectivement, de «travailleurs autochtones», de «travailleurs immigrés» et de «travailleurs frontaliers», ce sont bien ces derniers qui sont les plus nombreux. Rien que les frontaliers français, pris isolément, représentent l'équivalent de 75% du nombre de travailleurs luxembourgeois. Abstraction faite de l'administration publique, les frontaliers sont désormais bien représentés dans l'ensemble des branches d'activités économiques. Dans certaines branches phares de l'économie luxembourgeoise, dont l'industrie manufacturière, le commerce et le secteur financier, ils se trouvent même en majorité absolue. Dans ce contexte, il y a également lieu de souligner que les travailleurs frontaliers font apparaître des profils de formation et de qualifications très hétérogènes, et que la moitié seulement peut être considérée comme «peu qualifiée⁶⁹» (voir l'encadré 5 ci-dessous).

69 STATEC, «Working paper» n°47: «Immigrés: haro sur les moins qualifiés?», octobre 2010.

Le dernier graphique de cette partie concerne la répartition entre l'emploi de résidents, d'une part, et l'emploi de frontaliers, d'autre part, en matière d'occupation des postes de travail nouvellement créés dans l'économie luxembourgeoise. Sur la période allant de 1990 à 2011, le bassin d'emploi disponible localement au Luxembourg n'a pu occuper qu'environ un poste de travail sur trois. Par conséquent, seul un recours sans cesse accru aux travailleurs frontaliers a permis aux entreprises luxembourgeoises d'occuper les postes de travail qu'elles venaient de créer. Avec une proportion moyenne de 2 emplois occupés sur 3 nouvellement créés, il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce que l'évolution future du travail frontalier est primordiale s'agissant du potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise.

Graphique 23 : Répartition entre l'emploi résident et frontalier pour les postes nouvellement créés

En milliers de postes et en % du total des postes créés



Source : STATEC (date de consultation : 5 août 2011).

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'intégration des frontaliers doit passer entre autres par des mesures politiques volontaristes visant à réduire la dualité, la dichotomie ou la ségrégation au niveau de l'économie et du marché du travail. En ce qui concerne notamment l'accès au service public, il faut garantir l'accès et la non-discrimination des frontaliers à ces domaines. Une grande mixité du salariat, représentative de la composition réelle du monde du travail et celle des ressortissants étrangers, est à même de répondre aux objectifs d'une cohésion sociale durable, visant à éviter la création de sociétés parallèles, voire un repli sur elles-mêmes des différentes communautés. Comme le décrivent d'ailleurs les auteurs du 2^e Plan national pour le Développement durable « [...] *entre-temps, la politique et la littérature spécialisée mettent en garde contre le développement de sociétés parallèles. Pour souligner ce développement, il faut surtout mentionner le groupe relativement homogène des résidents portugais [...]. Mais ce sont aussi les autochtones qui courent le risque de perdre le contact avec la réalité du pays, dans leurs familles et en exerçant des professions protégées. Le résultat du référendum sur la constitution de l'Union européenne, ainsi qu'une série d'enquêtes et d'études a révélé certaines tendances au « repli identitaire » de la société luxembourgeoise au cours des dernières années*⁷⁰ ».

70 Ministère du Développement durable des Infrastructures : « PNDD Luxembourg – un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie », novembre 2010.

Notons, afin d'illustrer encore la montée en puissance du salariat étranger, qu'entre 2004 et 2009, sur 55.858 emplois créés au total, seuls 7,4% ont été occupés par des résidents luxembourgeois, 26,4% par des résidents étrangers, 27,9% par des frontaliers français, 13,8% par des frontaliers belges et 24,5% par les frontaliers allemands⁷¹. Ainsi, les ressources « nationales » n'ont, au cours des cinq années considérées, pas suffi à occuper un poste créé sur 10. D'après une étude récente du STATEC, dans l'économie marchande et non-marchande, et en excluant le secteur public, les salariés luxembourgeois ne représentent plus que 25% du salariat⁷².

* * * * *

Si le Luxembourg se distingue souvent, dans les statistiques internationales, de par la très forte proportion d'étrangers dans sa population, il n'en est pas moins que la composition du marché du travail est plus hétérogène et internationale encore.

La présente section s'est principalement intéressée à la composition du marché de l'emploi au Luxembourg. Si les ressources humaines non-luxembourgeoises présentant désormais quelque $\frac{3}{4}$ de l'emploi total, ceci n'est pas nécessairement le cas dans l'ensemble des professions. L'éclairage thématique qui suit, en abordant les qualifications des travailleurs immigrés et le type de postes de travail qu'ils occupent, tente de fournir, sans prétendre à quelque exhaustivité, quelques éléments quantitatifs et qualitatifs à cet égard.

71 ADEM, Rapport annuel 2009.

72 STATEC, Regards 6-2010, juillet 2011.

Encadré 5: La qualification des immigrés au Grand-Duché de Luxembourg⁷³

1. Introduction

La Chambre de Commerce milite en faveur d'une immigration adaptée aux besoins de l'économie luxembourgeoise. Or, il serait faux de limiter cette question aux seuls secteurs de pointe que le Luxembourg souhaite développer afin de diversifier son économie (voir, à cet égard, les chapitres 3 et 4 du présent bulletin). Dans le contexte d'une offre d'emploi résidente résolument insuffisante, l'immigration doit, en effet, permettre aux entreprises luxembourgeoises de trouver des réponses à l'ensemble de leurs besoins de recrutement - des profils peu qualifiés aux profils techniques et hautement qualifiés. D'après l'actuel programme gouvernemental, le gouvernement semble également avoir adopté une telle approche: « *Une analyse des besoins en termes de marché de travail et d'intérêt économique du pays devra être menée de concert avec d'autres acteurs concernés [...]. L'objectif est d'adapter l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise*⁷⁴ ».

Une approche volontariste et pragmatique en matière d'immigration semble également avoir inspiré un avis, publié en 2006, du Comité économique et social: « *Une immigration ciblée, aux compétences complémentaires à celles des autochtones, a pour effet d'augmenter le PIB. Ceci est particulièrement vrai pour les travailleurs qualifiés, qui ont une productivité supérieure à la moyenne et contribuent ainsi à augmenter le potentiel d'offre de l'économie dans une plus large proportion que ne le feraient en moyenne des travailleurs non ou peu qualifiés. D'après la théorie de la croissance endogène, l'immigration de travailleurs qualifiés a un effet positif durable sur le taux de croissance. Plus un pays accumule du capital humain, c'est-à-dire les connaissances et compétences des individus, plus sa croissance sera rapide*⁷⁵ ».

2. Mesure du niveau de qualification

Deux types d'informations permettent de cerner le niveau de qualification des immigrés au Grand-Duché: la profession exercée et le niveau d'instruction formel atteint. La première caractéristique se rapporte au poste de travail, la seconde s'intéresse davantage au travailleur lui-même. En se basant sur le seul niveau d'instruction, il y a lieu de distinguer quatre niveaux de qualification, à savoir le « primaire », le « secondaire inférieur », le « secondaire supérieur » et le « supérieur ». D'après la classification CITE⁷⁶, mise au point par l'UNESCO, il est admis que les niveaux d'éducation « primaire » et « secondaire inférieur » donnent lieu à la qualification de « faiblement qualifié ». Selon le STATEC, le niveau de qualification dit « secondaire supérieur », quant à lui, doit ouvrir à son détenteur la possibilité de poursuivre des études supérieures.

73 Cet éclairage thématique est largement inspiré d'un « Working Paper » récent du STATEC: STATEC, WP n°47: « Immigrés: haro sur les moins qualifiés? », octobre 2010. Les données quantitatives sous-jacentes à cet encadré étant tirées des recensements nationaux de la population et des enquêtes sur les forces de travail, les travailleurs frontaliers ne sont pas inclus dans le périmètre d'analyse.

74 « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juillet 2009.

75 CES: « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », octobre 2006.

76 Classification Internationale du Type de l'Éducation.

3. Evolution des qualifications des immigrés

En considérant l'évolution observée à travers les recensements de population de 1991 et 2001⁷⁷, ainsi qu'à l'aide des enquêtes 2007 et 2008 sur les forces de travail⁷⁸, on constate, qu'entre les deux recensements, la part des travailleurs « faiblement qualifiés » est passée de quelque 48% en 1991 à 41% en 2011, et, qu'aujourd'hui, elle ne s'élève plus qu'à environ 36%, soit à peine plus d'un poste de travail sur trois. Bien qu'il s'inscrive sur une pente descendante *en termes relatifs*, le travail faiblement qualifié n'a pas disparu pour autant, et, sous toile de fond d'un marché du travail hautement dynamique, les chiffres absolus montrent même que le nombre de personnes concernées est en légère hausse.

Le tableau ci-après met en exergue une élévation substantielle du niveau d'instruction formel atteint par les nouveaux immigrés entre le milieu des années 1990 et la période 2007/2008. Cette évolution montre bien la progression structurelle des niveaux d'éducation des nouveaux arrivants et, partant, les besoins sans cesse plus techniques et spécifiques en la matière dans le chef des entreprises luxembourgeoises. Rappelons, toutefois, qu'entre 1994 et 2008, quelque 140.000 emplois nouveaux ont été créés, soit une progression de 73%. Ainsi, même une progression substantielle, en termes relatifs, des niveaux de qualifications, exprimée en pourcentage du total, peut être accompagnée d'une progression résolument moins prononcée des chiffres absolus, cette dernière évolution résultant directement de l'augmentation totale du nombre d'emplois salariés à pourvoir dans l'économie.

Tableau 5 : Niveau d'instruction atteint par les immigrés selon la période d'arrivée au Luxembourg

En %

Niveau d'instruction	PÉRIODE D'ARRIVÉE	
	2007/2008	1994/1995
Primaire	10	31
Secondaire inférieur	11	18
Secondaire supérieur	11	23
Supérieur	68	28
Total	100	100

Source: STATEC, WP n°47 : « Immigrés : haro sur les moins qualifiés? », octobre 2010.

77 Les résultats du recensement général de la population de 2011 n'étaient pas disponibles au moment de la finalisation du présent éclairage thématique.

78 Ces deux sources ne portent que sur la population de résidents à l'exclusion des frontaliers.

A côté du niveau formel des qualifications atteintes par les immigrés, il y a lieu de considérer la profession exercée par les détenteurs desdites qualifications. Là aussi, l'on peut constater, sur les 25 dernières années, un changement structurel allant dans un sens d'une responsabilisation accrue des immigrés au regard des professions exercées. Malgré ce constat général, il y a lieu toutefois également d'observer une certaine sous-représentation des immigrés dans les professions moyennement qualifiées (professions intermédiaires, employés administratifs) et, partant, une sur-représentation de ces derniers dans les profils soit hautement qualifiés (directeurs, cadres supérieurs, professions intellectuelles et scientifiques), soit faiblement qualifiés, et notamment dans la branche «travailleurs non-qualifiés». Cet état de fait traduit l'hétérogénéité de l'immigration au Grand-Duché, qui continue de se situer sur toute l'étendue de l'échelle sociale. Ce constat tend à valider la conclusion, citée plus haut, que l'immigration ne peut, et ne doit, pas se cantonner exclusivement aux profils hautement qualifiés, mais que les besoins en la matière sont à la fois structurels, variés et hétéroclites.

Tableau 6 : Profession exercée selon la nationalité (salariés et non salariés)

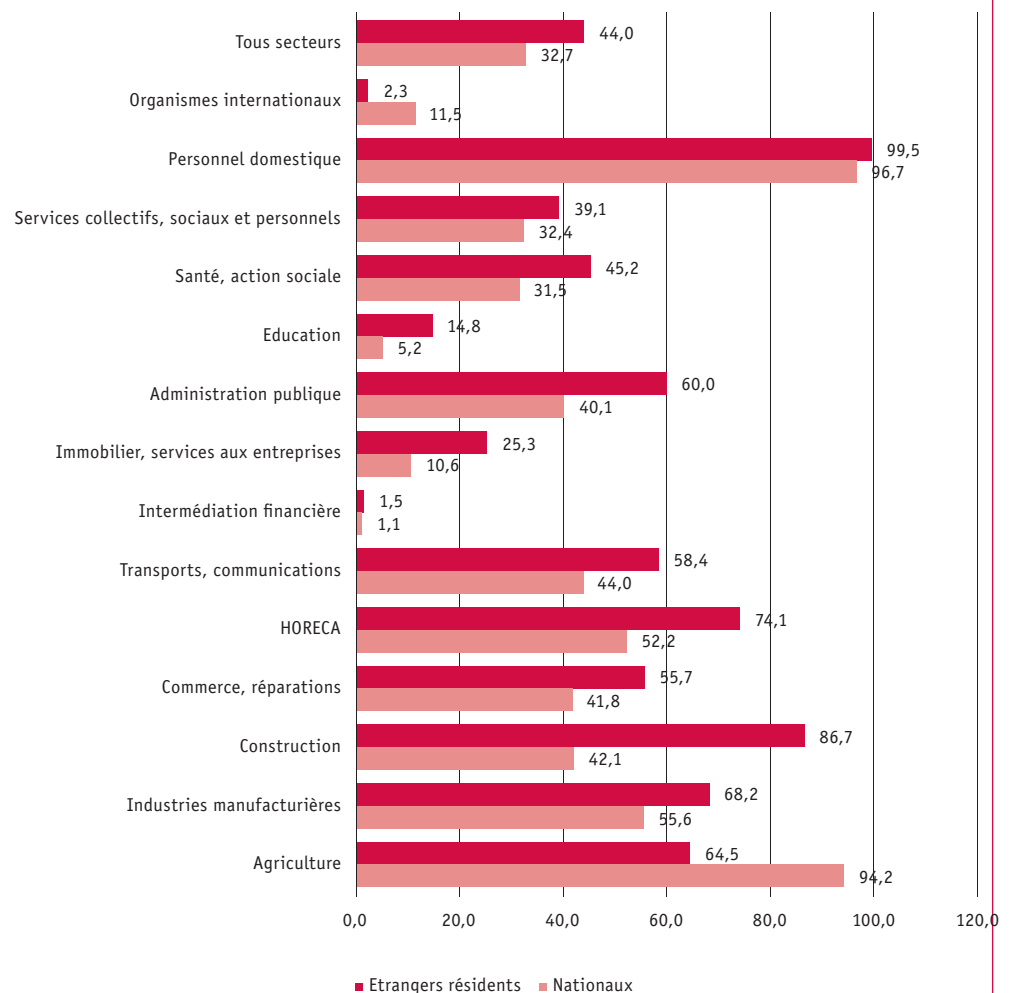
En %

	RECENSEMENT DE LA POPULATION 1991			RECENSEMENT DE LA POPULATION 2011			ENQUÊTE SUR LES FORCES DE TRAVAIL 2007/2008		
	Nationaux	Etrangers	Total	Nationaux	Etrangers	Total	Nationaux	Etrangers	Total
Directeurs, cadres supérieurs	7,8	8,4	8,0	7,2	7,1	7,2	4,6	6,3	5,4
Professions intellectuelles et scientifiques	15,1	14,6	14,9	15,0	15,2	15,1	25,3	26,6	25,9
Professions intermédiaires, techniciens	15,9	8,8	13,4	23,3	14,0	19,3	19,2	13,5	16,5
Employés administratifs	19,9	8,8	15,9	21,7	11,8	17,4	21,5	10,1	16,0
Personnel des services, vendeurs	9,7	9,9	9,7	8,8	10,6	9,6	9,0	9,2	9,1
Artisans, ouvriers qualifiés et semi-qualifiés	22,3	29,5	24,9	16,5	24,0	19,7	14,2	17,4	15,7
Travailleurs non-qualifiés	9,4	19,9	13,2	7,4	17,2	11,6	6,3	16,9	11,3
Toutes professions considérées	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : STATEC, WP n°47 : «Immigrés : haro sur les moins qualifiés?», octobre 2010.

Il est également possible de représenter, sous forme d'un diagramme, la part des travailleurs faiblement qualifiés par branche d'activité et par nationalité. Dans l'économie totale, 44% des étrangers résidents exercent une profession faiblement qualifiée, contre 33% des Luxembourgeois. Cette tendance générale est très largement influencée par le secteur de la construction (87% de non-qualifiés pour les étrangers, 42% pour les Luxembourgeois). Deux autres branches font apparaître des différences notables, à savoir, d'une part, le secteur HORECA (74% de faiblement qualifiés pour les ressortissants étrangers ; 52% pour les nationaux), ainsi que l'administration publique (60% de profils non-qualifiés pour les étrangers par rapport à 40% pour les autochtones).

Graphique 24: Part des faiblement qualifiés (profession) selon la nationalité, par secteur



Source: STATEC, WP n°47: « Immigrés: haro sur les moins qualifiés? », octobre 2010.

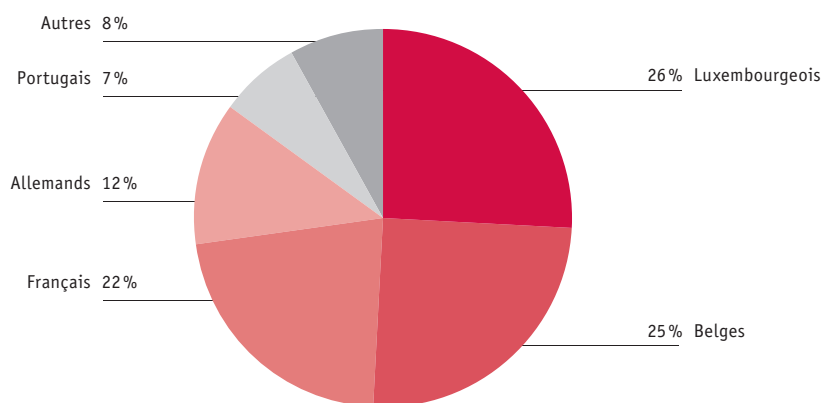
2.5. L'entrepreneuriat au Luxembourg

Selon la définition de la Commission européenne, l'entrepreneur est le porteur de « *l'esprit d'entreprise [lequel] désigne un état d'esprit, ainsi que le processus de création et de développement de l'activité économique par la combinaison de la prise de risque, de la créativité et/ou de l'innovation et d'une saine gestion, dans une organisation nouvelle ou existante*⁷⁹ ».

La Chambre de Commerce avait mis précédemment en exergue que les Luxembourgeois représentent, aujourd'hui, moins de 6 habitants sur 10 et moins de 3 salariés sur 10. Par ailleurs, au Grand-Duché, trois créateurs d'entreprises sur quatre sont des non-nationaux, un fait qui peut sans doute s'expliquer par plusieurs raisons, mais qui revêt également certains dangers pour un développement économique qui se veut endogène ou piloté à l'intérieur des frontières nationales, plus indépendant donc par rapport aux évolutions externes et exogènes. Au total, parmi les entrepreneurs « luxembourgeois » seulement 26% ont la nationalité luxembourgeoise⁸⁰. A côté des entrepreneurs luxembourgeois, on retrouve surtout des entrepreneurs belges et français (respectivement 25% et 22% de l'échantillon), suivi les Allemands (12%) et des Portugais (7%), comme cela ressort du graphique ci-après.

Le Grand-Duché profite donc largement du dynamisme de créateurs d'entreprises étrangers. Dans cette perspective, dans la mesure où une part importante de la prospérité de l'économie luxembourgeoise provient de la création d'entreprises nouvelles (et notamment de PME), il convient de tenir compte du fait qu'une grande partie de cette richesse et de la prospérité du Grand-Duché provient d'entrepreneurs de nationalité étrangère qui occupent, par conséquent, une place importante dans le tissu socio-économique luxembourgeois.

Graphique 25 : Nationalité des entrepreneurs « luxembourgeois »



Source : STATEC, Cahier économique 103 : « Une typologie des entrepreneurs luxembourgeois », janvier 2007.

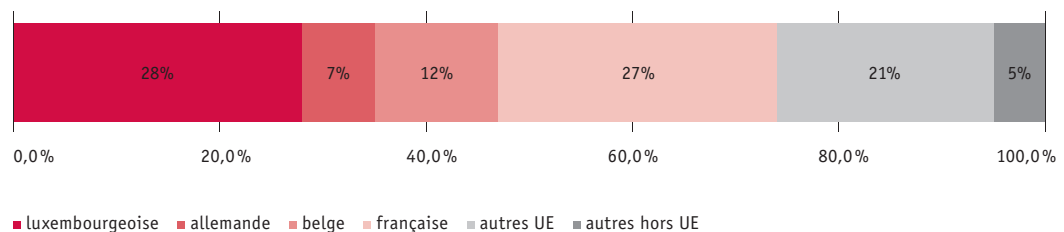
⁷⁹ Commission européenne: « Green Paper on European Entrepreneurship », 2003, p. 6.

⁸⁰ STATEC, Cahier économique 103 : « Une typologie des entrepreneurs luxembourgeois », janvier 2007.

Relevons en outre, qu'en 2010, les prestations de conseils aux candidats créateurs/repreneurs ont abouti à 610 demandes en autorisation d'établissement qui furent supportées et accompagnées par les agents de l'Espace Entreprises de la Chambre de Commerce tout au long de la procédure administrative. Sur ces promoteurs, 28,15% étaient des ressortissants luxembourgeois, 27,17% des Français, 12,27% des Belges, 6,87 % des Allemands, 20,62% des ressortissants des autres pays de l'Union européenne et 4,91% des ressortissants d'un pays hors Union européenne. Près de $\frac{3}{4}$ des demandes de création ou de reprise d'entreprises accompagnées par la Chambre de Commerce en 2010 ont donc été des requêtes introduites de la part d'étrangers. Les demandes émanant de Français y sont particulièrement nombreuses puisqu'elles représentent peu ou prou la même part que celle des Luxembourgeois, soit 27% du total des demandes (voir graphique 26 ci-dessous).

Il est également intéressant de souligner que la quote-part des demandes émanant de ressortissants européens autres que des Luxembourgeois, des Allemands, des Belges et des Français, ont concerné plus d'une demande sur cinq au cours de l'année 2010, reflétant, de ce fait, les nouvelles tendances en matière d'immigration observées suite notamment suite à l'élargissement de l'Union européenne en 2004.

Graphique 26 : Répartition des demandes d'autorisation d'établissement accompagnées par la Chambre de Commerce selon la nationalité
En 2010



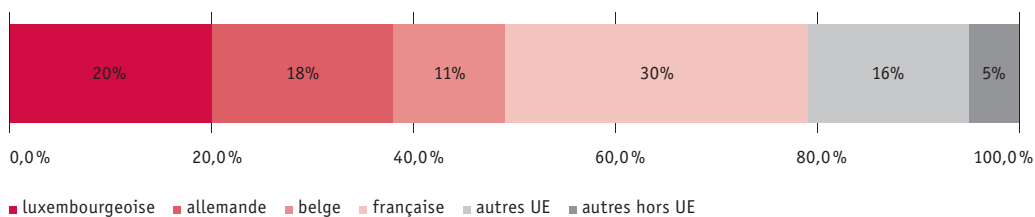
Source : CEPS Instead, « L'entrepreneuriat féminin et masculin au Luxembourg », juin 2011.

Si les deux graphiques ci-avant ont permis de donner un premier aperçu quant à l'envergure de l'apport des ressortissants étrangers à l'activité entrepreneuriale au Luxembourg, ils n'ont pas pour autant permis de juger du caractère « innovant » des projets sous-jacents. Rappelons le rôle important que joue l'association « Business Initiative », une association sans but lucratif créée en 2000 par la Chambre de Commerce, la FEDIL et Luxinnovation, à cet égard puisqu'elle a pour mission de promouvoir l'esprit d'entreprise et d'innovation en Grande Région et, de ce fait, de concourir à la diversification du tissu économique.

L'association en question gère, au quotidien, deux grandes activités : d'une part, elle anime un réseau d'experts et d'entrepreneurs de la Grande Région et, d'autre part, elle organise le parcours annuel interrégional de plan d'affaires dit « 1,2,3, GO ». En 10 ans d'activité, 1,2,3, GO, en collaboration avec ses relais locaux, fait état de quelque 2.200 projets innovants déposés, dont près de 939 acceptés et soutenus par l'association (43%), parmi lesquels 484 ont donné lieu au dépôt d'un plan d'affaires. 240 nouvelles entreprises ont pu être créées dans l'ensemble de la Grande Région.

En ce qui concerne la seule activité luxembourgeoise de « Business Initiative », depuis 2000, 610 projets d'affaires ont été déposés et 235 projets ont été acceptés et accompagnés par les collaborateurs de « Business Initiative ». De par l'objectif même de 1,2,3, GO, en matière de soutien aux porteurs de projets créatifs et novateurs, l'initiative met l'accent sur, et se trouve à la base de, la création de jeunes entreprises innovantes. De ce fait, elle contribue directement au développement de l'activité entrepreneuriale au Luxembourg, ainsi qu'en Grande-Région. Le graphique ci-après, en répertoriant la nationalité des porteurs de projets « luxembourgeois » soutenus par « 1,2,3, GO » depuis 2007 à août 2011, montre que seul 1 porteur de projet sur 5 a la nationalité luxembourgeoise. Les ressortissants allemands (18% des projets accompagnés) sont presque aussi nombreux que les porteurs de projets autochtones, alors que les porteurs français, avec 30% des projets accompagnés depuis 2007, sont les plus nombreux à être soutenus par l'équipe de « Business Initiative ». En tout, 4 projets sur 5 retenus au Grand-Duché concernent un porteur de projet étranger, un indicateur parmi d'autres qui reflète le relatif manque d'engouement des indigènes pour la création et le développement de projets d'entreprises. Le corollaire de cet état de fait est une contribution étrangère très importante à l'activité entrepreneuriale au Luxembourg.

Graphique 27 : Nationalités des porteurs de projets auprès de 1,2, 3 GO



Source: « Business Initiative asbl », août 2011.

Au-delà de l'inventaire des projets innovants soutenus par 1,2,3, GO, avec, là-aussi, une large prépondérance de la prise d'initiative de la part des non-autochtones, l'importance fondamentale de l'entrepreneuriat étranger au Luxembourg dans les projets les plus innovants et créateurs de richesses nouvelles, peut également être approchée grâce aux activités des incubateurs d'entreprises de type « start-up ». Dans le cadre de sa politique de soutien aux entreprises innovantes, le Luxembourg s'est doté dès 1998 d'une structure de ce type, à savoir le « Technoport Schlassgoart » à Esch-sur-Alzette, ayant pour objet et vocation d'accueillir des porteurs de projets d'entreprises innovantes au stade de l'idée et de les accompagner jusqu'à la phase de démarrage de l'activité à proprement parler. Sur 52 entreprises créées entre 1998 et 2010 dans ce contexte au Technoport, « quatre à peine ont été créés par des Luxembourgeois. [...] En dehors des ressortissants des pays proches, on trouve représentées les nationalités espagnole, italienne, russe et même indienne et argentine⁸¹ ».

81 D'Letzebuenger Land: « Technoport Schlassgoart: Soutien innovant », 9 décembre 2010.

Ainsi, tant au niveau global qu'au niveau des activités innovatrices à haute valeur ajoutée, les Luxembourgeois restent à la traîne par rapport à leurs homologues étrangers. Les possibles raisons sous-jacentes à ce relatif manque d'engouement des autochtones en matière d'activité entrepreneuriale sont multiples et sans doute se prêtent-elles à une discussion contradictoire subséquente :

- esprit d'entreprise moins développé dans les pays du nord que du sud de l'Europe ?
- une fonction publique qui fait état de véritable « aimant » pour la force de travail indigène ?
- possibilités variées pour trouver, au Luxembourg, un emploi salarié intéressant et bien rémunéré ?
- les Luxembourgeois sont parfois qualifiés de « peu enclins au risque », une qualification qu'il ne faut pas nécessairement partager.

Il paraît évident que les conditions de travail, et notamment la sécurité de l'emploi et les perspectives de carrière, augmentent l'attrait du secteur public pour les Luxembourgeois. Il est en outre clair que le statut de l'indépendant et de créateur d'entreprises, voire celui de salarié dans le secteur privé, n'offrent pas ces avantages, ni quant à la sécurité d'emploi, ni quant au niveau de rémunération de départ, ni quant aux aspects de protection sociale ou de congés payés. L'étude de l'Université précitée, concernant le secteur public, estime en outre que « *les analyses de l'emploi au Luxembourg ont souvent fait mention d'un secteur « protégé », « réservé » ou encore « abrité » [...], dans lequel les salariés luxembourgeois seraient nombreux à travailler, recherchant un certain « refuge », dans un contexte de concurrence accrue [sur le marché de l'emploi]. Ils cherchent à faire valoir au sein de ce « secteur protégé » des compétences (notamment linguistiques) qui se sont raréfiées sur le marché de l'emploi, du fait du recours massif à la main-d'œuvre étrangère* »⁸².

Une discussion *in extenso* de ces multiples considérations dépasseraient le cadre du présent bulletin économique, consacré davantage à l'apport des étrangers dans le contexte du développement socio-économique du Luxembourg, que sur les raisons sous-jacentes aux réticences des nationaux à se lancer dans une activité entrepreneuriale, voire à s'engager comme salariés dans le secteur privé. Rappelons toutefois que la Chambre de Commerce a récemment consacré un bulletin économique entier à cette thématique qui, après avoir discuté les tenants et les aboutissants de l'entrepreneuriat au Luxembourg, tente de formuler des recommandations permettant de renforcer l'esprit d'entreprendre⁸³. La Chambre de Commerce reviendra, par ailleurs, sur la problématique liée à la dualité du marché du travail au cours de la partie 4.3. du présent bulletin « *Actualité & tendances* ».

En guise de présentation plus complète des éléments quantitatifs caractérisant l'entrepreneuriat au Luxembourg, et outre la composition de l'emploi indépendant, il faut par ailleurs constater, qu'en termes absolus, ce phénomène reste quelque peu sous-développé au Luxembourg : la quote-part du travail indépendant se situe à environ 8% par rapport à l'emploi total, contre 15% dans l'Union européenne (des 15 et des 25), 11% en Allemagne, 14% en Belgique, 10% en France et allant jusqu'à 30% en Grèce⁸⁴. Dans les travaux sur l'entrepreneuriat, on rencontre souvent un deuxième indicateur baptisé « taux des propriétaires d'entreprises ». De nouveau, il apparaît que l'activité entrepreneuriale au Luxembourg est relativement faible et, qui plus est, en déclin, passant de 11% en 1972 à 5% en 2004. Ainsi, l'activité non-salariale semble quantitativement moins développée au Luxembourg qu'en moyenne communautaire. De surcroît, comme la Chambre de Commerce vient de l'illustrer, l'activité entrepreneuriale reste dominée par les ressortissants étrangers.

Avant de clore cette discussion portant sur l'entrepreneuriat, soulignons que les deux indicateurs précités sont basés sur les travaux d'Eurostat portant sur les forces de travail résidentes. De la sorte, ils tendent à sous-estimer l'activité entrepreneuriale au Luxembourg vu la forte présence de travailleurs frontaliers dans l'économie luxembourgeoise.

⁸² STATEC, Economie et statistiques n° 34/2009 : « Le secteur public », décembre 2009.

⁸³ Actualité & tendances n°8 : « Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance », janvier 2011.

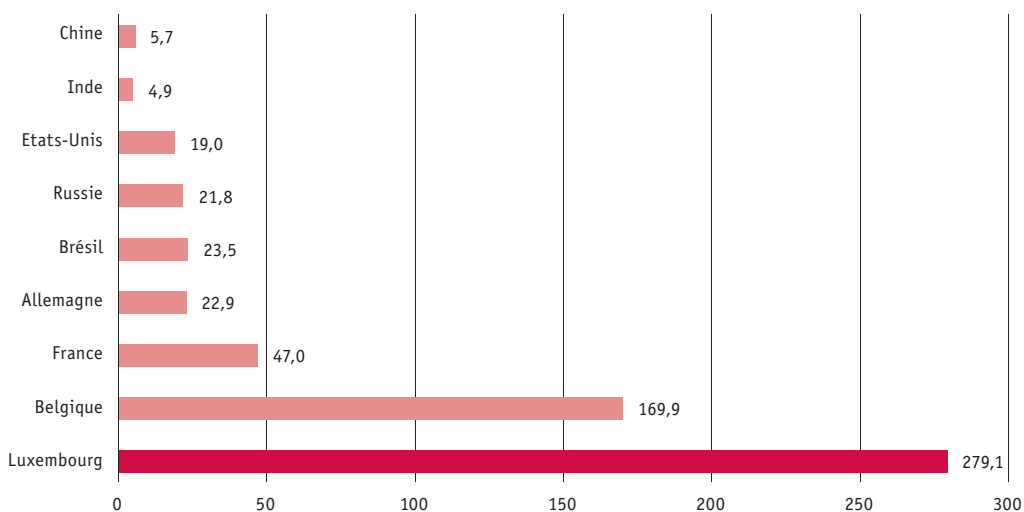
⁸⁴ STATEC, Cahier économique n°103 : « Une typologie des entrepreneurs luxembourgeois », janvier 2007.

2.6. Le degré d'ouverture de l'économie à travers les IDE et le commerce extérieur

L'intégration économique, et avec elle l'attractivité du territoire et celle de son cadre socio-économique, légal et réglementaire, ne se reflète pas seulement au niveau de la population et du marché du travail, mais également en ce qui concerne le facteur de production capital. Un indicateur pertinent et apte à souligner l'assise étrangère sur l'économie luxembourgeoise est donné par le stock d'investissements étrangers directs (IDE) présents au Luxembourg⁸⁵, c'est-à-dire la somme des flux financiers relatifs à la transaction initiale, qui établit la relation entre l'investisseur étranger et l'entreprise résidente, mais aussi toutes les transactions ultérieures entre les entités non-résidentes et les entreprises apparentées implantées au Luxembourg. En d'autres termes, il ne s'agit de rien d'autre que de l'ensemble des capitaux étrangers investis dans l'économie nationale.

Le graphique ci-après démontre l'importance fondamentale de l'investissement direct étranger au profit de l'économie luxembourgeoise, et ce en comparant les stocks d'IDE (en unités monétaires) par rapport à la richesse économique produite, c'est-à-dire le produit intérieur brut (PIB). Afin de faciliter la lecture de ce graphique, prenons un exemple : dans le cas français, le rapport entre le stock d'IDE présent sur le territoire et la production économique totale de biens et de services, c'est-à-dire le PIB, est de l'ordre de 47%. En d'autres termes, la France dispose de l'équivalent de 47% de sa richesse nationale sous forme d'investissements directs étrangers « bloqués » dans son économie.

Graphique 28 : Stocks d'investissements directs de l'étranger par rapport au PIB
En 2010



Echelle → Ratio [(Stock IDE) / (PIB) x 100]

Source : FMI (date de consultation : 18 janvier 2012).

Le Luxembourg figure largement en tête de ce classement, ce qui souligne l'importante ouverture du Grand-Duché par rapport aux capitaux étrangers. En termes plus concrets, les sommes étrangères investies dans l'économie luxembourgeoise dépassent de quelque 179,1% la valeur de tous les biens et services finaux produits en un an, état de fait tout à fait impressionnant eu égard à la tendance observée dans les autres pays représentés.

⁸⁵ D'après la définition retenue par le FMI, les IDE sont les « investissements qu'une entité résidente d'une économie (« l'investisseur direct ») effectue dans le but d'acquérir un intérêt durable dans une entreprise résidente d'une autre économie (« l'entreprise l'investissement direct ») ».

Comme la Chambre de Commerce l'avait relevé *supra*, l'intensité capitaliste étrangère au Luxembourg a d'abord été industrielle, puis d'ordre financier. Aujourd'hui, le Luxembourg poursuit en outre une stratégie qui vise à attirer des sièges sociaux européens et mondiaux de grandes entreprises multinationales (politique dite de «*headquartering*»). Ce modèle devrait contribuer à pérenniser une telle intensité de flux financiers internationaux entrants. Ces investissements étrangers, qui complètent les fonds investis localement dans l'économie nationale, se trouvent à la base des activités productrices au Luxembourg. Ils sont donc une pré-condition à la création de richesses économiques, d'emplois et, partant, de bases taxables pour l'Etat.

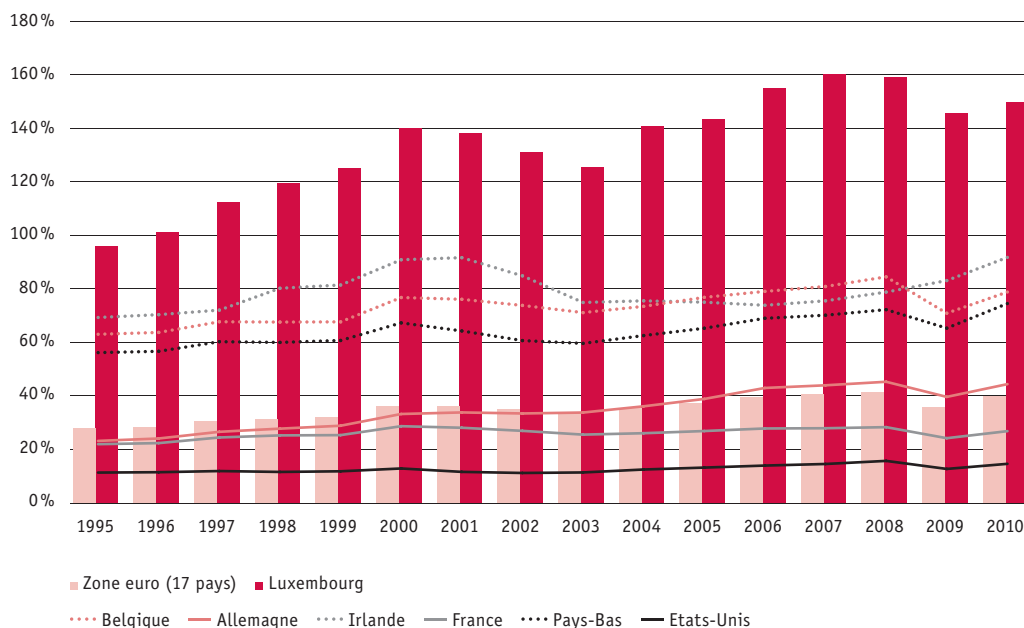
L'intensité capitaliste étrangère est aujourd'hui très marquée dans le secteur phare de l'économie luxembourgeoise, c'est-à-dire le secteur financier. En effet, seules 5 banques sur 143 peuvent être qualifiées de «luxembourgeoises» de par la constitution et la détention du capital. De surcroît, le Luxembourg ne s'est guère doté du deuxième centre mondial pour les fonds d'investissements pour les seuls besoins de sa population. Au total, ces fonds gèrent aujourd'hui des actifs nets de quelque 2.157 milliards EUR, soit 50 fois la «valeur» de l'économie nationale exprimée à travers le PIB⁸⁶.

Outre l'importante ouverture du Grand-Duché aux investissements étrangers directs, il est utile de soulever à quel point l'économie du Luxembourg a pu s'ouvrir au commerce mondial de biens et de services. Cette ouverture doit s'apprécier non seulement au niveau de l'Union européenne, qui s'est dotée d'un grand marché intérieur, mais également à la lumière du phénomène de globalisation général de l'économie mondiale. L'intensité de l'ouverture de l'appareil de production national par rapport au reste du monde peut se mesurer entre autres par le soi-disant «degré d'ouverture économique», qui est le résultat du calcul suivant :

$$[\text{valeur des importations} + \text{valeur des exportations}] / [2 \times \text{valeur du produit intérieur brut}] \times 100$$

Sur base de données statistiques récentes d'Eurostat, le graphique ci-après montre l'évolution dudit indicateur depuis 1995, au Luxembourg ainsi que dans un échantillon d'autres pays, dont les trois pays limitrophes ainsi que l'Irlande, les Pays-Bas et les Etats-Unis. Pour des raisons de comparabilité, les données sont apurées des différences de prix entre les pays (données dites en «parités de pouvoir d'achat» (PPP)).

Graphique 29 : Evolution de degré d'ouverture économique



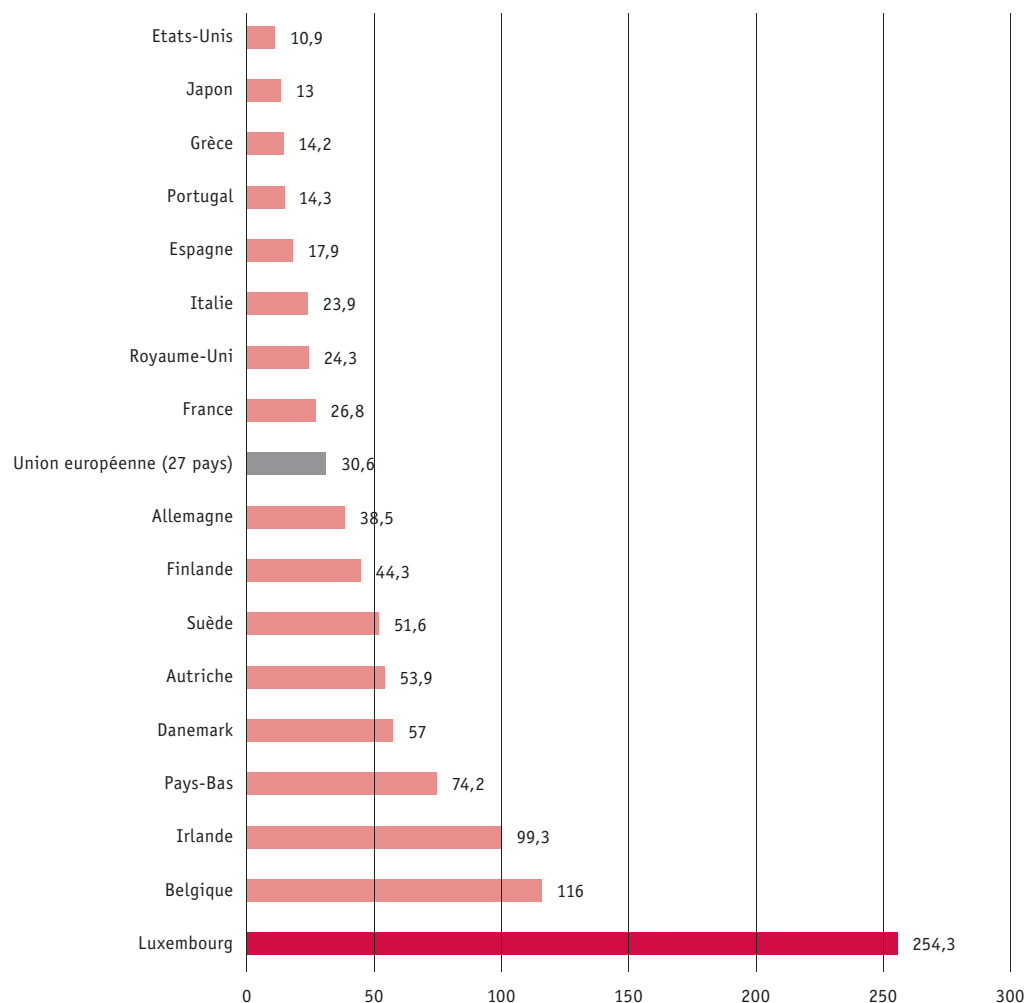
Source : EUROSTAT.

A la lecture de ce graphique, nous pouvons noter que :

- le Luxembourg, représenté par l'histogramme rouge, dispose du degré d'ouverture économique de loin le plus important: la somme de ses exportations et de ses importations dépasse, depuis 1996, la valeur de référence de deux fois la richesse économique produite sur le territoire national (quelque 75 milliards EUR en 2010 en parités de pouvoir d'achat).
 - Prises isolément, les exportations luxembourgeoises dépassaient son PIB de quelque 91% en 2010 (71,3 milliards EUR contre 37,4 milliards EUR, en PPP) et environ 80% des biens et services produits au Grand-Duché sont destinés à l'exportation ;
- cette importante ouverture économique a permis au pays de croître plus rapidement que la moyenne européenne et que la seule vigueur du marché national - même aidée par l'immigration soutenue - aurait permise. Elle a également rendu possible le développement d'un des systèmes de protection sociale des plus généreux au monde ;
- cette évolution fulgurante est la résultante directe de l'ouverture du Grand-Duché par rapport aux facteurs de production étrangers, que ce soit le travail (main-d'œuvre) ou le capital (investissements) ;
- la tendance de l'indicateur en ce qui concerne le Luxembourg est, par ailleurs, sensiblement plus volatile que dans la plupart des autres pays considérés.

Il est également possible, afin d'illustrer la propension à l'ouverture au commerce mondial de l'économie luxembourgeoise, de ramener ses exportations au nombre de personnes employées (y compris les frontaliers). Le graphique 30 ci-après montre, tout comme les deux graphiques précédents, que le Luxembourg occupe, en effet une position prédominante eu égard à l'ouverture économique et au commerce mondial de biens et de services.

Graphique 30: Exportations de biens et de services par personne employée
En 1.000 USD



Source: STATEC (Working paper 37), mars 2010.

Grâce à cette ouverture au commerce mondial, l'économie luxembourgeoise a pu croître plus rapidement que nombre de ses concurrents directs et « [...] le Luxembourg a ainsi réussi à avoir un taux de croissance digne d'un pays en rattrapage »⁸⁷.

Dans ce contexte, il convient de rappeler, qu'au Luxembourg, la différence entre les exportations et les importations totales, c'est-à-dire la balance courante, représente pas moins d'un tiers du PIB, un niveau peu ou prou équivalent à la somme des dépenses de consommation des ménages (voir l'encadré ci-après). Ainsi, l'effet de levier sous-jacent à une augmentation soutenue du commerce extérieur a un impact important sur la richesse économique luxembourgeoise. Dans le sens opposé, une fonte du commerce extérieur, comme le pays a pu l'observer en 2009, a des conséquences extrêmement graves et rapides sur les équilibres économiques et sociaux du Grand-Duché.

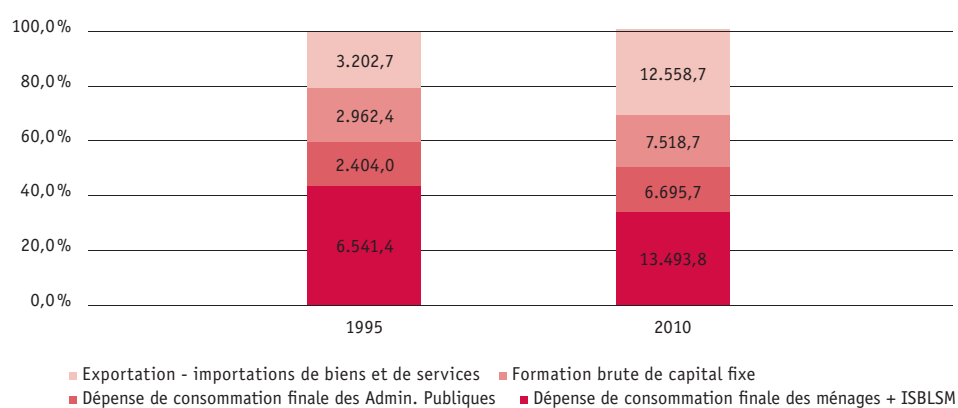
⁸⁷ L. Fontagné, « Compétitivité du Luxembourg: après la bulle », février 2010.

Encadré 6 : La composition du PIB : un solde extérieur emboîtant le pas de la consommation des ménages résidents

Le graphique ci-après résume la contribution, en 1995, à gauche, et en 2010, à droite, des différents composants de la demande agrégée⁸⁸ du produit intérieur brut luxembourgeois. Les agrégats retenus par la présente discussion sont les suivants :

- la dépense de consommation finale des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) ;
- la dépense de consommation finale des administrations publiques (Etat, communes, sécurité sociale) ;
- la formation brute de capital fixe, c'est-à-dire les dépenses autres que les dépenses de consommation, de l'ensemble des secteurs économiques ;
- la différence entre les exportations et les importations de biens et des services, ou, en d'autres termes, les exportations nettes.

Graphique 31 : Composition du PIB luxembourgeois sous l'approche « dépenses »



Source : STATEC (date de consultation : 18 janvier 2012) ; calculs de la Chambre de Commerce.

Avant d'interpréter le diagramme ci-avant, rappelons qu'entre 1995 et 2010, le Luxembourg a connu une importante croissance démographique et de l'emploi. Ainsi, la population a augmenté de 100.200 unités, soit une hausse de 24,3% en termes relatifs. Le nombre de frontaliers, quant à lui, a progressé de 94.500 unités, soit +170,3%. C'est sous cette toile de fonds que le PIB luxembourgeois a progressé, endéans la période considérée, de l'ordre de 166,5% pour s'établir à 40,3 milliards EUR en 2010, contre 15,1 milliards EUR en 1995⁸⁹. En d'autres termes, une partie non-négligeable de la croissance économique observée au Luxembourg, au cours de la période considérée, est la résultante directe d'une population - et donc d'une consommation - en hausse et d'un marché du travail en hausse - et donc d'une production de biens et de services sans cesse plus importante.

⁸⁸ Traditionnellement, la littérature économique décompose la demande agrégée en cinq composantes, à savoir : la consommation des ménages, les investissements, les dépenses des Administrations publiques, les exportations et les importations (signe négatif).

⁸⁹ En apurant les niveaux atteints par le PIB par l'effet de l'inflation, la croissance économique réelle a été de l'ordre de 76,2% pendant cette même période.

Or, quant à vigueur de leurs évolutions respectives, l'ensemble des sous-secteurs, répertoriés grâce au graphique, ne font pas apparaître une progression analogue :

- la dépense de consommation finale des ménages et ISBLM a progressé de 106%. En d'autres termes, cette dépense a légèrement plus que doublé.

Or, cette tendance haussière a été moins importante que la progression agrégée du PIB sur la période considérée (+166%). Partant, la demande de consommation en question voit sa quote-part dans le PIB se rétrécir de façon prononcée, en passant de 43,3% du PIB en 1995 à 33,5% en 2010. En d'autres termes, la demande de consommation finale des ménages et assimilés représente, aujourd'hui, qu'un tiers du PIB.

Exprimé d'une autre manière, seul l'équivalent d'un tiers de la valeur totale de la production de biens et de services est consommé par les ménages résidents.

- La dépense de consommation des administrations publiques, quant à elle, a progressé de 179%, évolution largement en ligne avec la tendance agrégée au niveau du PIB.

Il n'est donc guère étonnant de voir la quote-part « consommation étatique » dans le PIB se stabiliser (16,6% du PIB en 2010 contre 15,9% en 1995).

Ainsi, la valeur de la dépense de consommation publique représente environ un sixième de la valeur du produit intérieur brut.

- La formation brute de capital fixe, c'est-à-dire les investissements, accuse un repli en 2010 pour s'établir à 18,7% du PIB en 2010, contre 19,6% en 1995.

Ce résultat est, toutefois, à relativiser quelque peu, l'année 2010 ayant été marquée, d'une part, par une propension à investir mitigée de la part des entreprises, sous toile de fonds d'incertitudes notables sur l'évolution économique à moyen et à long termes et, d'autre part, par un ralentissement des investissements publics suite aux niveaux particulièrement importants atteints à cet égard au cours des années précédentes (plan de relance économique suite à la crise économique et financière).

En d'autres termes, entre un sixième et un cinquième de la valeur de la production annuelle ne donne pas lieu à une consommation, ni indigène ni exogène, mais est réinvestie dans l'outil de production et/ou donne lieu à la constitution de stocks à consommer à l'avenir.

- En dernier lieu, et de manière plus structurelle, il importe de relever la très sensible augmentation des exportations nettes (valeur des exportations totales de biens et de services moins la valeur des importations totales de biens et de services) entre 1995 et 2010. Ces dernières, en effet, ont augmenté de pas moins de 292% entre les deux années en question, le corollaire étant une hausse spectaculaire de leur poids dans le PIB: alors qu'en 1995, les exportations nettes ont représenté à peine plus de 21,2% de la richesse économique du Luxembourg, en 2010, ce ratio monte à 31,2%.

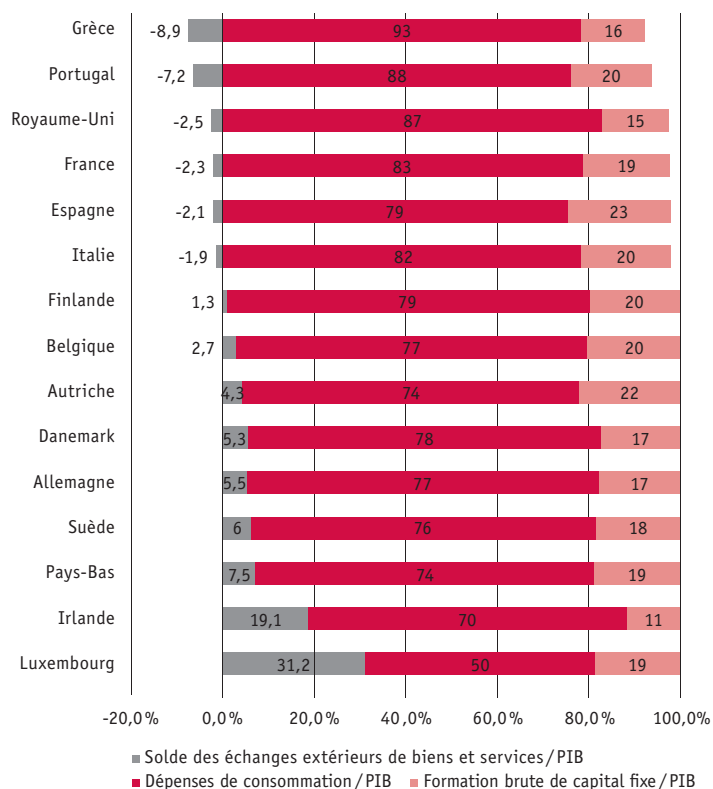
Notons, à titre comparatif, que l'Allemagne, pourtant considérée comme « championne du monde des exportations », dispose d'un ratio « exportations nettes » sur « valeur du PIB » qui tourne aux alentours de 5%. Ainsi, même l'économie allemande, bien que dotée d'une compétitivité remarquable sur la scène internationale, reste très largement dominée par la demande de consommation indigène, qu'elle soit privée ou publique, qui représente, en termes cumulés, plus de 75% de son PIB (moins de 50% dans le cas luxembourgeois).

Il découle des données quantitatives présentées ci-avant que, désormais, le commerce extérieur de biens et de services, et donc l'ouverture de l'économie luxembourgeoise, contribue à quasiment la même hauteur au PIB, et donc à la richesse économique, que la demande de consommation finale des ménages.

Le dynamisme des entreprises luxembourgeoises ainsi que leur orientation internationale ont ainsi permis au Grand-Duché de se prévaloir d'une progression du PIB, et partant du niveau de vie matériel, bien plus prononcée que dans n'importe quelle autre économie européenne. Ce constat est précisément au cœur du présent « *Actualité & tendances* » : une large ouverture sur l'étranger, tant sur les marchés des biens et des services que sur les marchés des facteurs de production, est un déterminant fondamental du succès économique du pays et du niveau de richesse de sa population.

Or, dans la lignée de ce qui précède, la condition *sine qua non* de ce succès est la pérennisation d'un cadre propice et attrayant au profit du travail, à travers l'immigration et l'emploi frontalier, et du capital étrangers.

Graphique 32: Composition du PIB dans les pays de l'UE15



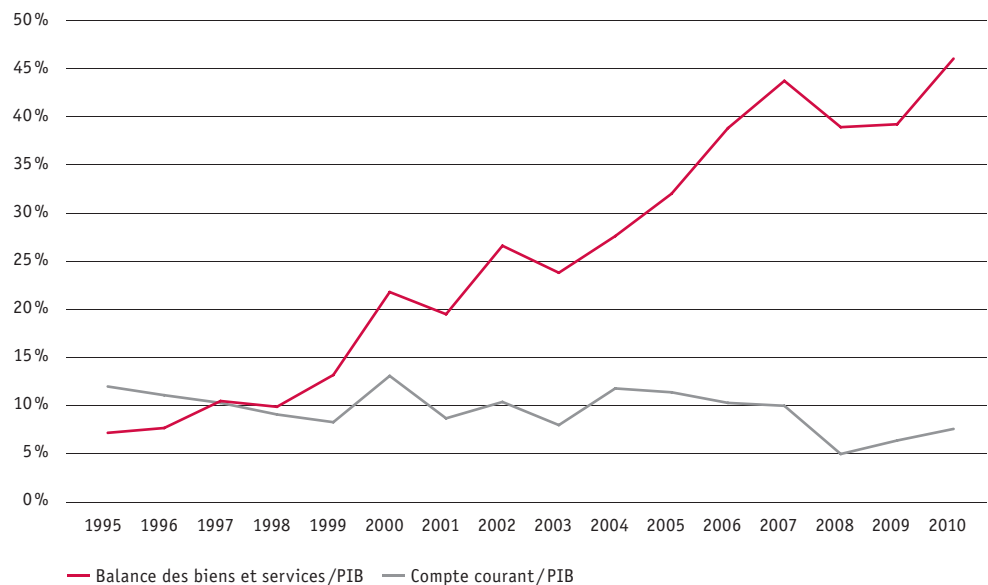
Source: EUROSTAT (date de consultation: 18 janvier 2012).

L'importante ouverture du Luxembourg se traduit par ailleurs par un solde courant excédentaire, comme il ressort du graphique 33 (courbe grise). Cet excédent est, sur le laps de temps considéré, compris entre 5% et 13% du PIB annuel.

Le Luxembourg, malgré le dynamisme de ses exportations de biens manufacturés principalement vers d'autres partenaires européens, dispose traditionnellement d'un solde extérieur sur les biens négatif - c'est-à-dire d'une balance commerciale clôturant dans le rouge - qui reflète le niveau élevé d'importations de matières premières, et particulièrement de produits énergétiques. De même, de par la rémunération du travail et du capital étrangers, les balances partielles portant sur les revenus et les transferts courants affichent, elles aussi, des soldes structurellement négatifs.

Si, au total, le Luxembourg peut néanmoins se prévaloir d'un solde extérieur positif, ceci est dû au très large excédent de la balance des services, surplus qui était de l'ordre de 23 milliards EUR en 2010, soit plus de 50% du PIB. Le graphique illustre par ailleurs parfaitement l'importance grandissante du commerce extérieur en biens et en services (ligne rouge) : le rapport entre la balance des biens et des services, relativement au PIB, a, en effet, été multiplié par sept entre 1995 et 2010, année record en la matière.

Graphique 33 : Balance du commerce extérieur de biens et de services et compte courant par rapport au PIB



Source : STATEC (date de consultation : 5 août 2011).

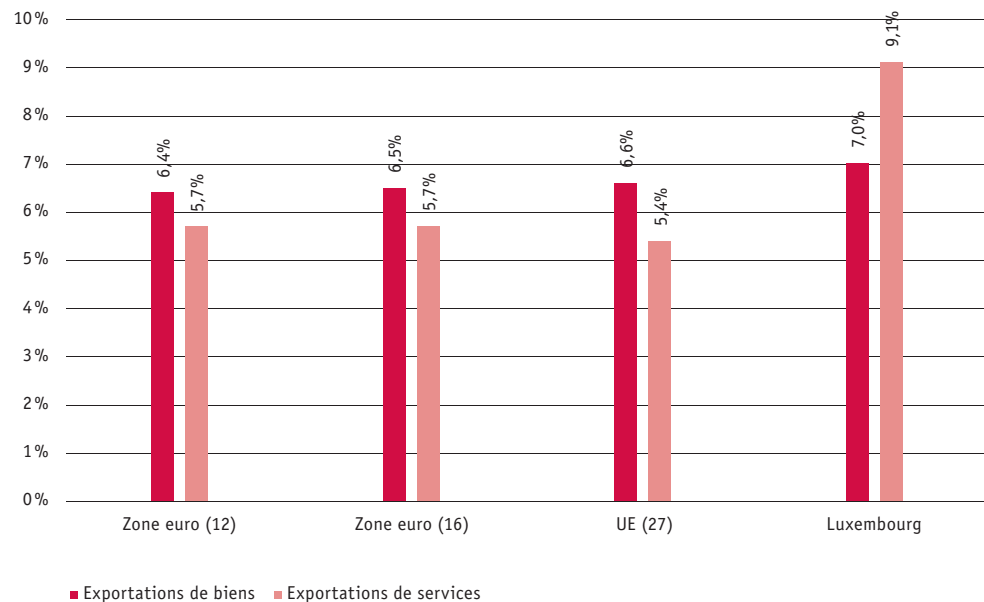
Les seules exportations luxembourgeoises de biens et services, en valeur et rapportées au PIB, donnent lieu à un ratio de l'ordre de 165% en 2010, traduisant de ce fait l'extrême ouverture et l'imbrication fine du tissu économique grand-ducal dans l'économie globalisée. Actuellement, le commerce extérieur est dominé par les services, qui représentent quelque 80% du total des exportations luxembourgeoises en 2010. Les exportations de services, qui ont représenté quelque 51 milliards EUR en 2010, sont principalement dirigées vers l'Allemagne (17%), le Royaume-Uni (12%), la France (10%), ainsi que la Belgique, l'Italie et la Suisse (9% chacune). Les exportations de services financiers et d'assurances représentaient, en 2010, quelque 62% du total de ce type d'exportations, suivis des services aux entreprises (12%), des voyages (6%), des services d'assurance (5%) et des transports (5%). 53% des exportations de services ont pour destination un autre pays membre de la zone Euro, et quelque 70% des exportations ont pour lieu de destination un Etat membre de l'Union européenne des 27. Par ailleurs, en termes absolus, le Luxembourg figure parmi les 20 premiers pays du monde (OMC) pour les exportations de services.

En ce qui concerne les exportations de biens (12,7 milliards EUR en 2010), c'est encore l'Allemagne qui arrive en tête au niveau des principaux pays partenaires (27% du total des exportations luxembourgeoises sont destinées à l'Allemagne), suivie de la France (15%) et de la Belgique (12%).

Ainsi, les pays limitrophes, en général, et les régions avoisinantes, partenaires du Luxembourg dans le cadre de la Grande Région, en particulier, demeurent les premières adresses en ce qui concerne les exportations de biens et de services luxembourgeois. De par sa neutralité commerciale, et grâce à son cadre légal et réglementaire attrayant, le Grand-Duché demeure une adresse de premier choix pour les investissements étrangers directs, en grande partie anglo-saxons. Les investisseurs utilisent le site d'implantation luxembourgeois pour s'adresser aux grands marchés européens, tels que le marché unique européen, en général, et les marchés nationaux allemand et français, en particulier. La présence au Luxembourg de grands groupes industriels se traduit, en règle générale, par le biais d'implantation de filiales. En outre, d'importants effets sont déployés pour promouvoir le pays en tant que plateforme pour y implanter des quartiers généraux européens de sociétés multinationales.

Pour clôturer le présent éclairage thématique, le graphique 34 ci-après représente la performance luxembourgeoise en matière de taux de croissance interannuels en volume des exportations de biens et de services par rapport aux valeurs de référence européennes.

Graphique 34 : Taux de croissance en volume des exportations de biens et de services
Moyenne annuelle 1996-2007



Source : STATEC (Working paper 37), mars 2010.

Ce graphique fait clairement ressortir que le Luxembourg a, avant tout, surpassé ses homologues européens en matière d'exportations de services, et notamment de services financiers. Les exportations de biens, quant à elles, bien qu'en restant positives par rapport à la moyenne, ne le sont que très légèrement. D'autant plus, il convient de comparer cette performance plus directement à celles enregistrées dans les pays limitrophes. Dans son essai « Compétitivité du Luxembourg : après la bulle », L. Fontagné est arrivé à une conclusion similaire : « *Ce fort taux de croissance est dû notamment à l'excellente tenue des exportations [de] services [...]. La hausse généralisée des coûts salariaux a réduit la compétitivité-prix de l'industrie qui a vu ses exportations stagner* »⁹⁰. Ainsi, la performance luxembourgeoise, en matière d'exportations de biens, est loin d'être excellente par rapport aux pays voisins, état de fait qui résulte largement d'une dégradation à la fois continue et inquiétante des compétitivités-coût et prix de l'économie luxembourgeoise.

⁹⁰ L. Fontagné, « Compétitivité du Luxembourg : après la bulle », février 2010.

2.7. Le Luxembourg, terre d'accueil pour la demande de consommation transfrontalière

Comme la Chambre de Commerce l'a commenté ci-avant, de par l'importante ouverture du Grand-Duché au commerce extérieur et vu son attractivité pour les facteurs de production étrangers, le solde entre les exportations et les importations totales penche largement en faveur des premières. En 2010, les exportations nettes (exportations – importations) a représenté quelque 12,6 milliards EUR, soit 31,2% du PIB. Le reliquat du PIB se compose à hauteur de 18,7% (7,5 milliards EUR) des investissements (formation brute de capital fixe), de la consommation publique à concurrence de 16,6% (6,7 milliards EUR) et, finalement, de la consommation des ménages résidents (33,5% ou 13,5 milliards EUR).

En 2010, la consommation totale des non-résidents sur le territoire luxembourgeois a représenté 3,1 milliards EUR (7,7% du PIB de la même année), soit un montant dépassant, de façon significative, la dépense de consommation des résidents luxembourgeois à l'étranger (1,2 milliard EUR ; soit 2,9% du PIB). Il en résulte un solde positif total de l'ordre de 2 milliards EUR, ou 4,8% du PIB. Il s'agit d'un indicateur parmi d'autres pour souligner l'ouverture du pays par rapport à l'étranger.

Dans le contexte spécifique de la demande de consommation transfrontalière adressée aux acteurs économiques luxembourgeois, le STATEC a estimé, qu'en 2010, les frontaliers ont dépensé pas moins de 1,256 milliards EUR au Grand-Duché au titre de demande de consommation privée (voir tableau ci-après), soit 8.400 EUR par travailleur concerné. Il est, dans ce contexte, important de relever que les deux tiers de cette dépense se rapportent à des produits autres que ceux soumis à des accises⁹¹. En effet, en 2005, 30% des dépenses des frontaliers avaient concerné la famille de produits « carburant, alcool, tabac », 17% des dépenses étaient relatives aux frais de restauration, 16% des dépenses ont été effectuées dans la catégorie « courses », 13% des sommes dépensées étaient en lien direct avec la voiture, 7% du montant était relatif à la famille de produits « équipement et logement » et 6% concernaient les « vêtements et chaussures »⁹².

⁹¹ STATEC, Statnews 13/2007 du 16 mars 2007.

⁹² STATEC, « Economie et statistiques n°18 - Le commerce transfrontalier du Luxembourg dans la Grande Région Une tentative d'évaluation », mars 2007.

Tableau 7 : Travailleurs frontaliers : dépenses et recettes dans l'optique de la balance des revenus

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Nombre de frontaliers (milliers)	103,0	106,9	111,9	118,3	126,2	136,2	146,0	147,4	150,0	
En millions EUR au total	Dépenses: coût salarial	4.109	4.353	4.763	5.221	5.809	6.525	7.298	7.500	7.779
	Recettes dont	1.789	1.907	2.099	2.410	2.695	3.007	3.472	3.475	3.610
	<i>cotisations et taxes retenues</i>	1.111	1.190	1.313	1.537	1.731	1.938	2.270	2.289	2.354
	<i>consommation des frontaliers</i>	678	716	786	873	963	1.069	1.202	1.186	1.256
	Excédent des dépenses	2.320	2.446	2.664	2.811	3.114	3.518	3.826	4.025	4.169
En milliers EUR par personne	Dépenses: coût salarial	39,9	40,7	42,6	44,1	46,0	47,9	50,0	50,9	51,9
	Recettes dont	17,4	17,8	18,8	20,4	21,4	22,1	23,8	23,6	24,1
	<i>cotisations et taxes retenues</i>	10,8	11,1	11,7	13,0	13,7	14,2	15,5	15,5	15,7
	<i>consommation des frontaliers</i>	6,6	6,7	7,0	7,4	7,6	7,8	8,2	8,0	8,4
	Excédent des dépenses	22,5	22,9	23,8	23,8	24,7	25,8	26,2	27,3	27,8
Evolution des dépenses de consommation	--	1,7%	4,9%	5,0%	3,4%	2,8%	4,9%	-2,2%	4,1%	
Comparaison: évolution de l'IPCN	2,1%	2,0%	2,2%	2,5%	2,7%	2,3%	3,4%	0,4%	2,3%	

Source: STATEC, « Bulletin économique n°1-2011: La balance des opérations courantes du Luxembourg en 2010 », mai 2011 ; calculs de la Chambre de Commerce.

En outre, de par sa localisation géographique au cœur de la Grande Région, le Luxembourg accueille tous les jours nombre de visiteurs étrangers, lesquels procèdent annuellement à des dépenses de consommation comprises dans une fourchette allant de 600 millions EUR à 1,1 milliard EUR d'après les différents scénarii élaborés par le STATEC⁹³. La somme des deux composantes de la demande de consommation transfrontalière - les dépenses de consommation sur le territoire luxembourgeois des frontaliers, d'une part, et les dépenses des visiteurs non-frontaliers, d'autre part - dégage une dépense de quelque 2 milliards EUR, ce qui représente de l'ordre de 15% de la consommation des ménages résidents sur le territoire. En d'autres termes, les non-résidents consomment l'équivalent d'un sixième de la dépense de consommation finale des résidents. Ces chiffres sont tout à fait appréciables et renforcent encore davantage l'assise des « étrangers » sur l'économie luxembourgeoise.

Un autre vecteur important pour la demande de consommation transfrontalière au Luxembourg constitue l'important vecteur des fonctionnaires et agents des institutions européennes et internationales. En 2010, les quelque 10.400 agents internationaux résidents disposaient d'un pouvoir d'achat, sur base de la masse salariale distribuée, de l'ordre de 1,1 milliards EUR⁹⁴.

Rappelons, à titre subsidiaire, que le Luxembourg peut compter, dans un périmètre de 30 km autour des frontières nationales, sur quelque 1,5 millions habitants, soit le triple de la population résidente.

⁹³ STATEC, « Economie et statistiques n°18 - Le commerce transfrontalier du Luxembourg dans la Grande Région Une tentative d'évaluation », mars 2007.

⁹⁴ STATEC, « Bulletin économique n°1-2011: La balance des opérations courantes du Luxembourg en 2010 », mai 2011.

Ce chapitre avait, jusqu'à présent, pour objet d'illustrer l'assise étrangère sur l'économie luxembourgeoise, et ce à travers une multitude d'indicateurs pointant, toutefois, tous dans une seule et unique direction : l'économie luxembourgeoise était, est et sera largement tributaire des flux humains, commerciaux et financiers initiés au-delà de ses frontières. L'empreinte « non-résidente » sur l'économie luxembourgeoise est, de ce fait, substantielle, que ce soit au niveau de la population, sur le marché du travail, dans le contexte de l'entrepreneuriat, relative aux stocks d'IDE ou au solde favorable du commerce extérieur, ou même en ce qui concerne la demande de consommation adressée aux acteurs économiques indigènes.

Or, ces flux ne se considèrent pas de manière isolée des conditions générales et spécifiques dans lesquels ils s'inscrivent : s'ils ont pu se matérialiser à ce niveau d'intensité élevé, c'est que certaines conditions, ou facteurs d'attraction, étaient à l'œuvre et agissaient de concert pour les attirer et les canaliser.

2.8. La force d'attraction du Luxembourg : les facteurs clef du succès

Intéressons-nous donc maintenant plus spécifiquement aux principales forces d'attraction du pays. A la lecture de maintes publications promotionnelles du Grand-Duché, quelques éléments clef sont cités de manière récurrente à cet égard. Il en est notamment de l'aspect ayant trait à la localisation géographique centrale du Grand-Duché, au cœur de l'Europe continentale. De surcroît, sont souvent cités des critères socio-économiques, tels que la qualité de vie et le pouvoir d'achat, la qualité des infrastructures, la grande stabilité politique et sociale, la force de travail multilingue, l'environnement fiscal attractif et l'accessibilité des décideurs politiques. A ce titre, il convient de souligner qu'il y a un cercle vertueux entre ouverture économique, force d'attraction du pays (carrefour de l'Europe, stabilité sociopolitique, etc.), attraction de nouveaux flux de travail et de capital, genèse de nouvelles activités économiques, nouvelle attractivité pérennisant cette attraction territoriale, etc. Or, cette force d'attraction ne doit jamais être prise pour acquise, et il faut constamment veiller à ce que le cadre politico-économique soit propice à l'activité économique, à l'accueil et à l'intégration, dans l'économie et au niveau de la société, de nouveaux flux humains et de capitaux transfrontaliers. Il faut notamment avoir le courage, à travers des politiques ambitieuses, de faire évoluer ce cadre, à l'adapter à l'environnement en perpétuelle mouvance et sans cesse plus globalisé qui nous entoure, voire en anticipant ces grandes mutations.

Un corollaire qui découle de la situation d'ouverture extrême du Luxembourg et de la dominance du capital étranger est le fait que les centres de décision de pans entiers de l'économie luxembourgeoise résident à l'étranger. Or, dans un monde qui s'apparente plus à un grand village ouvert qu'à un ensemble des pays réellement indépendants, et donc non-interdépendants, il faut constamment garantir une rétribution satisfaisante des capitaux investis. *A contrario*, lesdits capitaux risquent tout simplement d'être réalloués en dehors du Luxembourg, avec l'ensemble des conséquences sur les plans financier, social et humain que cela entraînerait. De par sa politique en matière d'environnement infrastructurel, fiscal et ayant trait à l'ouverture et à la promotion, le Luxembourg a pu attirer une importante manne financière. Ce n'est qu'en maintenant intact le mélange subtil de facteurs de compétitivité clef que ces capitaux resteront investis dans l'économie nationale, au profit du bien-être du pays et de son modèle social généreux. Il paraît évident que ledit jeu de facteurs clef doit constamment être adapté à l'aire du temps. Si, au 19^e siècle, l'investissement à concéder avait trait au réseau ferroviaire, aujourd'hui, il doit porter dans une mesure sans cesse croissante sur des infrastructures intangibles, telles que l'éducation, la formation professionnelle et la recherche et l'innovation.

L'intégration du Luxembourg au sein d'espaces économiques de plus en plus vastes, une approche traditionnellement flexible et pragmatique des autorités dans l'exploitation de niches de souveraineté, le caractère ouvert de son économie au sein desdits espaces et la rémunération intéressante du capital et du travail étrangers ont, jusqu'à présent, été des conditions essentielles au succès économique remarquable du Grand-Duché et à la santé, du moins apparente, de ses finances publiques. Sans ces capitaux, l'immigration n'aurait pas eu lieu et le Luxembourg n'aurait pas pu se transformer en un des pays les plus avancés au monde en termes économiques. La prise de risque extérieure, à travers l'allocation de capitaux, et un rendement attrayant des investissements afférents conditionnent donc en grande partie le succès économique national et la genèse de son modèle social qui l'a accompagné.

Le Luxembourg est, depuis ses premiers efforts d'industrialisation, non seulement une économie orientée vers l'exportation, mais également une économie dont le développement s'est opéré en large partie de l'étranger, par le biais de l'importation des facteurs de production capital et travail qui faisaient défaut localement. Ce n'est que depuis peu que les acteurs institutionnels et politiques mettent davantage l'accent sur le développement endogène de l'appareil de production (recherche et innovation, fondation de l'Université du Luxembourg, centres de recherche publics, etc.) et sur le développement de niches de compétences (notamment via les clusters et via la définition d'un nombre restreint de secteurs prioritaires). Dans le meilleur des cas et dans certaines limites, croissance endogène et exogène vont de pair au bénéfice de la croissance globale. A l'opposé, dans l'hypothèse d'une dégradation continue de l'attractivité du Grand-Duché pour les facteurs capital et travail et de la compétitivité nationale, la composante exogène risque de s'estomper avec, à la clef, un dynamisme économique largement en deçà de son potentiel théorique, risquant d'amplifier les grands défis à moyen et à long termes que doit relever la société luxembourgeoise.

Le précédent sous-chapitre avait introduit la notion de degré d'ouverture économique. Outre le fait que la valeur absolue atteinte par cet indicateur est très élevée dans le contexte luxembourgeois, le graphique afférent démontrait, par ailleurs, qu'il était sensiblement plus volatile au Grand-Duché que dans la plupart des autres pays considérés. Ce constat tend à corroborer l'affirmation que l'immigration et l'afflux de facteurs de production étrangers au Luxembourg dépend avant tout de son attractivité économique et de l'évolution de la demande extérieure pour les biens et, surtout, les services prestés à partir du Luxembourg. Tout au long du présent chapitre, la Chambre de Commerce avait d'ailleurs pu montrer l'arrêt brusque, ou tout au moins le fort ralentissement, de certaines tendances dans le contexte de la récente crise économique.

Les autorités politiques et les partenaires sociaux ne peuvent évidemment pas influencer la demande mondiale, mais ils peuvent néanmoins contribuer utilement à garantir que les conditions générales et le potentiel d'attraction du pays soient optimisés. Si l'intensité des flux de capital est directement influencée par l'environnement fiscal et réglementaire et le rendement escompté, la force d'attraction du pays pour la main-d'œuvre étrangère a trait à des conditions aussi variées que la qualité de vie et celle des infrastructures physiques, sociales et culturelles, les niveaux de rémunération, les conditions linguistiques et le niveau de bureaucratie entre le pays d'origine et le Luxembourg pour ce qui concerne l'accompagnement sur le plan social du travail transfrontalier.

Tout comme pour le capital, le travail et l'immigration ne sont pas des phénomènes automatiques ou s'effectuant spontanément. Au contraire, seul un ensemble de circonstances favorables fera en sorte que ces flux humains se manifestent, et ce au profit du développement du modèle socio-économique luxembourgeois. De ces éléments, qui ne font que renforcer le caractère de dépendance du modèle luxembourgeois de l'immigration et de l'apport de main-d'œuvre extérieure, découle une condition nécessaire, mais non suffisante, pour le développement soutenable ou durable de l'économie luxembourgeoise : une politique d'intégration efficace et intelligente des ressortissants étrangers et des frontaliers. En effet, au-delà de l'attraction de nouveaux facteurs de productions étrangers, la fidélisation de ceux déjà en place n'est pas acquise d'avance et nécessite des choix politiques appropriés et un environnement durablement propice et attractif.

A défaut de flux entrants suffisants de main-d'œuvre, la plupart des postes de travail dans le secteur privé resteraient inoccupés. Avec une attractivité du pays en baisse, ce seraient sans doute surtout les meilleurs éléments qui quitteraient le pays, alors que l'économie luxembourgeoise sera encore davantage orientée, à l'avenir, vers des secteurs à haute valeur ajoutée, donc demandeuse de niveaux élevés de compétences et de qualifications. Il en découlerait une perte non-soutenable de la compétitivité du Luxembourg. Faut-il rappeler dans ce contexte que le Luxembourg ne dispose guère des mêmes latitudes qu'un grand pays pour donner un tour de vis fiscal afin d'équilibrer ses comptes publics. La création de richesse dépend en effet de plus en plus de facteurs de production étrangers, *a priori*, facilement ré-allouables (travail, capitaux financiers). Pour maximiser les chances d'un investissement durable de ces ressources au Grand-Duché, il faut garantir un enracinement profond d'elles avec la société luxembourgeoise.

Dans la lignée de ce qui précède, et outre à garantir en permanence l'existence d'un cadre approprié encourageant l'intégration économique et accueillant les «étrangers» dans les meilleures conditions, il convient, en parallèle, d'optimiser constamment le retour socio-économique des éléments déjà en place. Les mots d'ordre dans ce contexte sont la croissance endogène, initiée à l'intérieur du pays, par opposition à la croissance extensive ou exogène, s'effectuant purement et simplement par le biais de facteurs de production additionnels importés, et les niches de compétences, par opposition aux niches de souveraineté, généralement basées sur des failles au niveau de la construction du cadre communautaire des points de vue fiscal ou réglementaire, et donc potentiellement non viables à long terme.

D'où, encore, l'intérêt d'encourager une vraie intégration des immigrés, d'atteindre un niveau élevé de cohésion sociale, d'éviter la genèse de sociétés parallèles, d'investir dans un modèle d'éducation, de formation et d'innovation inclusif où tout le monde peut réussir, et ce pour augmenter le potentiel de croissance endogène basé sur la connaissance, pour encourager la naissance de nouvelles activités à haute valeur ajoutée, pour augmenter le niveau de vie et, partant, pour sécuriser la cohésion sociale et pour cimenter la force d'attraction future du pays. Dans ce cadre, la Chambre de Commerce insiste particulièrement sur le rôle fondamental que joue l'école aux fins de l'intégration des non-luxembourgeois. A ses yeux, il est crucial de considérer les enfants comme les principaux vecteurs d'intégration des familles étrangères (voir aussi la partie 4.5.). Or, dans ce contexte il convient également de garder à l'esprit que la situation langagière dans les écoles fait en sorte que de nombreux élèves sont confrontés à l'échec scolaire, faute de leur maîtrise insuffisante notamment du français ou de l'allemand, alors qu'ils disposent, *a priori*, de toutes les compétences nécessaires pour réussir leurs études secondaires.

Dans ce contexte, il est également important de mener une politique volontariste visant à optimiser les effets positifs du phénomène de « drainage de cerveaux » luxembourgeois et étrangers au profit du Grand-Duché. La question qui se pose a notamment trait à la meilleure valorisation possible des expériences ayant été acquises par les Luxembourgeois, au pays mais surtout à l'étranger par le biais d'études supérieures ou d'autres expériences professionnelles ou privées enrichissantes, au profit de l'économie nationale. Il est primordial, à cet égard, d'offrir aux diplômés luxembourgeois, relativement peu nombreux par rapport aux pays les mieux placés au niveau de cette statistique, un environnement favorisant leur retour et leur investissement au Grand-Duché. En outre faut-il, notamment à travers un investissement substantiel dans la recherche, le développement et l'innovation, faire en sorte que le contexte national soit propice à l'attraction et au maintien de chercheurs et de personnels hautement qualifiés venus de l'étranger.

A ce titre, la communication stratégique récente de la Commission européenne intitulée « Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »⁹⁵, cadre politique général qui prend la relève de la stratégie de Lisbonne, estime que « l'Europe est confrontée à une période de transformation. [...] Entre-temps, le monde bouge vite et les défis à long terme, comme la mondialisation, la pression sur les ressources et le vieillissement, s'intensifient. ». A ce titre, il est essentiel de « développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation ». Le Luxembourg, largement ouvert sur et dépendant de l'extérieur, dépourvu de ressources naturelles et d'un véritable marché intérieur l'abritant quelque peu en temps de crise internationale aiguë, doit s'approprier encore plus que les principaux pays partenaires ce nouveau *leitmotiv* de la croissance intelligente, durable et inclusive: ce n'est qu'en plaçant le savoir et l'innovation au cœur du développement économique que le Grand-Duché sera à même de développer et de consolider de nouvelles activités à haute valeur ajoutée - et à cet égard ne citons que les initiatives gouvernementales visant à consolider le Luxembourg en tant que centre reconnu pour les technologies de la santé et les écotecnologies - que notre niveau de vie, la qualité de notre système social et un niveau élevé de cohésion sociale (« croissance inclusive ») pourront être atteints, respectivement maintenus.

Dans le contexte de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg doit en outre souscrire pleinement, voire l'anticiper, à la soi-disant « cinquième liberté fondamentale » européenne, relative à la libre circulation du savoir, établie en supprimant toute barrière à la mobilité des étudiants, des chercheurs, des scientifiques et des universitaires, et ce en offrant à ces personnes d'excellentes structures de carrière, réconciliables, qui plus est, avec une vie familiale.

La matière grise, ou bien le capital humain, est désormais la première et unique matière première dont dispose (encore) le Luxembourg, et il convient de faire en sorte qu'elle puisse se développer librement. Les chercheurs et le personnel qualifié étrangers doivent trouver au Grand-Duché un environnement attractif en matière de R&D, ainsi que des infrastructures de haute qualité pour leurs familles. La mise en commun du savoir et du savoir-faire étranger et luxembourgeois paraît être la seule issue possible afin d'assurer que le Luxembourg puisse renouer avec une croissance économique aussi dynamique qu'avant la crise et à moyen et à long termes. Ce dernier commentaire revêt une importance sans doute encore plus fondamentale aujourd'hui et demain, sachant que les années fastes de l'économie luxembourgeoise d'avant la crise étaient tributaires, dans une mesure non-négligeable, de la valorisation de quelques niches de souveraineté fiscales et réglementaires, niches pour le moins discutées sinon critiquées, voire remises en question, sur le plan international.

⁹⁵ Document COM(2010) 2020 du 3 mars 2010.

Ainsi, le Luxembourg aura tout intérêt à entériner un vrai changement de paradigme, en passant des niches de souveraineté aux niches de compétences, ces dernières étant basées sur une excellente valorisation des connaissances, de la recherche et de l'innovation. La récente création d'une biobanque intégrée, un des piliers du plan d'action gouvernemental pour les technologies et les sciences médicales et dont le rayonnement dépassera naturellement les frontières nationales, née d'une stratégie commune des acteurs publics et privés de la recherche et d'une collaboration entre chercheurs luxembourgeois et étrangers, doit faire état d'exemple à suivre pour des initiatives analogues à l'avenir. Il est à rappeler que d'autres secteurs phares de l'économie luxembourgeoise aussi n'ont pu naître que grâce à l'apport de savoir-faire étranger, comme l'industrie de la plateforme satellitaire.

Une discussion portant sur les facteurs clef du succès économique luxembourgeois serait incomplète sans l'intégration de la dimension de la Grande Région. Plus de la moitié du commerce extérieur du Grand-Duché est réalisé avec les trois pays voisins et, à cet égard, les régions limitrophes occupent, à travers des effets de proximité évidents, un rôle moteur fondamental. Outre sa fonction de grand espace transfrontalier, avec ses 11,3 millions d'habitants et son PIB de l'ordre des 300 milliards EUR, le marché du travail de la Grande Région s'imbrique de plus en plus. Les entreprises et les PME en profitent de par l'agrandissement de leur zone de chalandise naturelle et de par un marché du travail et un bassin d'emploi plus important et dynamique. Les leviers de demain, c'est-à-dire la recherche, le savoir et l'innovation, pourront par ailleurs atteindre plus aisément une masse critique dans l'espace de la Grande Région. La coopération universitaire à l'échelle de la Grande Région va sans doute apporter ses fruits à l'avenir, tout comme elle contribuera à affiner la conception que les citoyens peuvent avoir de la Grande Région, au-delà d'une simple zone économique transfrontalière. Les citoyens, en effet, voient leurs choix de consommation, de travail et plus généralement de vie, renforcés et peuvent circuler librement dans un espace transfrontalier et multiculturel de premier ordre. La concrétisation de la croissance intelligente, durable et inclusive devra passer, tout au moins en ce qui concerne notre pays de taille modeste, par une collaboration et la réalisation de synergies au sein de la Grande Région.

Une société luxembourgeoise fermée et repliée sur elle-même serait inapte à fonctionner, et ce même dans ses fonctions de base. L'important métissage de la société luxembourgeoise doit être considéré comme un avantage significatif et il constitue, en même temps, un facteur clef du succès économique et du modèle social de notre pays, largement axé sur une nécessaire ouverture d'esprit et, d'ailleurs, considérablement tributaire de l'initiative étrangère d'investir et de s'investir sur notre territoire. Le dernier chapitre du présent « *Actualité & tendances* » se propose de revenir de façon plus détaillée sur certains points particulièrement pertinents et urgents qui se trouvent au cœur de la société mosaïque qu'est le Luxembourg.

* * * * *

En guise de conclusion de ce chapitre central, relatif à la présentation des nombreuses facettes de l'influence étrangère sur l'économie luxembourgeoises, la Chambre de Commerce propose au lecteur un dernier éclairage thématique, relatif, quant à lui, aux indicateurs ayant trait au degré d'ouverture du Grand-Duché, tels que repris par deux grandes études comparatives internationales publiées en matière de compétitivité.

Encadré 7 : L'ouverture économique du Luxembourg à travers les enquêtes internationales WEF et IMD

1. Introduction

Il existe, à l'échelle internationale, une multitude d'études comparatives ayant trait à la compétitivité des économies: «*Maintes entités privées et des institutions publiques allouent chaque année des ressources considérables dans ce domaine de recherche [relatif à la compétitivité]. [...] En effet, le débat sur la compétitivité territoriale est régulièrement relancé à travers la publication, et la diffusion dans les médias, de classements de compétitivité comparée*⁹⁶».

La Chambre de Commerce, consciente de l'importance de telles études comparatives, se charge notamment de coordonner, au niveau national, la réalisation de deux études internationales reconnues: l'enquête dite «*World Competitiveness Yearbook*», publiée par l'«*Institute for Management Development*» (IMD) à Lausanne, ainsi que le «*Global Competitiveness Report*», mis au point annuellement par le Forum économique mondial («*World Economic Forum (WEF)*»).

Reconnaissant que la compétitivité est un thème multidimensionnel, ces deux études proposent chacune une multitude d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour jauger la compétitivité d'un pays par rapport à ses concurrents. Parmi les nombreuses dimensions prises en compte figurent, entre autres, la qualité des infrastructures, la compétitivité-coût, la qualité du système d'éducation, l'efficacité du marché du travail, le niveau de bureaucratisation, la recherche et l'innovation, etc. Bien que distinctes de par leur méthodologie et les accents particuliers qu'elles mettent, ces deux enquêtes phares véhiculent que l'ouverture économique, à travers notamment le degré d'ouverture économique au niveau des flux de biens, de services, de capitaux et de travail, augmente la productivité et, partant, la compétitivité d'un pays donné.

Par la suite de cet encadré, la Chambre de Commerce présente les indicateurs pertinents en matière d'ouverture économique, ainsi que le classement du Luxembourg à leur égard.

2. Les indicateurs pertinents de l'enquête WEF⁹⁷

D'après le «*Global Competitiveness Report 2011-2012*» du WEF, le Luxembourg se classe actuellement à la 23^e place des économies les plus compétitives parmi 142 pays analysés. En ce qui concerne les indicateurs ayant trait à l'ouverture économique, le Grand-Duché a réalisé les performances suivantes:

1. Indicateur: «6.11 - How prevalent is foreign ownership of companies in your country?»

- Le Luxembourg se positionne à la 1^{er} place et figure donc en tête de ce classement. Cet état est largement en concordance avec les statistiques liées à l'entrepreneuriat au Luxembourg et par le fait que le Luxembourg, de par sa situation idéale au cœur de l'Europe, a pu attirer de nombreuses filiales et sièges d'entreprises multinationales
- «*Top 3*»: Luxembourg, Singapour, Royaume-Uni
- Pays limitrophes: Allemagne: 47^e, Belgique: 14^e, France: 12^e

⁹⁶ Observatoire de la compétitivité: «*Bilan compétitivité 2010*», octobre 2010.

⁹⁷ World Economic Forum (WEF): «*Global Competitiveness Report 2011-2012*», septembre 2011.

2. *Indicateur: «6.12 - To what extent do rules governing foreign direct investment (FDI) encourage or discourage it?»*

- Le Luxembourg se positionne à la 4^e place.
- « Top 3 »: Singapour, Irlande, Bahreïn
- Pays limitrophes: Allemagne: 72^e ; Belgique: 43^e ; France: 54^e

3. *Indicateur: «6.13 - Level of efficiency of customs procedures (related to the entry and exit of merchandise)»*

- Le Luxembourg se positionne à la 9^e place et décroche donc une position dans le « Top 10 » de cet indicateur important. En tant que petite économie ultra-ouverte voulant consolider sa position de plaque tournante logistique en Europe, le Luxembourg doit, en effet, briller quant à l'efficacité de ses procédures douanières
- « Top 3 »: Singapour, Hong-Kong, Finlande
- Pays limitrophes: Allemagne: 37^e ; Belgique: 43^e ; France: 31^e

4. *Indicateur: «6.14 - Imports of goods and services as a percentage of gross domestic product»*

- Le Luxembourg se positionne à la 6^e place et confirme donc sa position de *leader* en tant qu'économie européenne la plus ouverte
- « Top 3 »: Hong-Kong, Singapour, Timor Oriental
- Pays limitrophes: Allemagne: 81^e ; Belgique: 7^e ; France: 121^e

5. *Indicateur: «9.03 - To what extent does foreign direct investment (FDI) bring new technology into your country?»*

- Le Luxembourg se positionne à la 13^e place et se positionne au 3^e rang des pays européens les plus performants en la matière
- « Top 3 »: Irlande, Qatar, Singapour
- Pays limitrophes: Allemagne: 92^e ; Belgique: 17^e ; France: 43^e

3. Les indicateurs pertinents de l'enquête IMD (2011)⁹⁸

En termes de classement général, le Luxembourg figure à la 11^e place des pays les plus compétitifs parmi les 59 Etats participant à l'étude IMD. Ci-après sont repris les indicateurs directement en lien avec l'ouverture de l'économie luxembourgeoise. Il s'agit d'indicateurs qualitatifs, qui reflètent les opinions exprimées par les chefs d'entreprises interrogés dans le cadre de l'enquête en question.

6. *Indicateur: «2.4.03 - Protectionism does not impair the conduct of your business»*

- Le Luxembourg se positionne à la 15^e place
- « Top 3 »: Nouvelle-Zélande, Irlande, Chili
- Pays limitrophes: Allemagne: 14^e ; Belgique: 20^e ; France: 37^e

⁹⁸ Institute for Management Development (IMD): « World Competitiveness Yearbook 2011 », juin 2011.

7. *Indicateur: «2.4.05 - Foreign investors are free to acquire control in domestic companies»*

- Le Luxembourg se positionne à la 14^e place. Ce résultat peut paraître surprenant eu égard au fait qu'il n'existe aucune restriction particulière qui serait propre au Luxembourg en comparaison avec les autres Etats membres de l'UE
- «Top 3»: Irlande, Chili, Danemark
- Pays limitrophes: Allemagne: 15^e ; Belgique: 5^e ; France: 39^e

8. *Indicateur: «2.4.06 - Capital markets (foreign and domestic) are easily accessible»*

- Le Luxembourg se positionne à la 12^e place, et dispose donc d'une certaine marge de progression à cet égard
- «Top 3»: Norvège, Israël, Finlande
- Pays limitrophes: Allemagne: 10^e ; Belgique: 14^e ; France: 36^e

9. *Indicateur: «2.4.07 - Investment incentives are attractive to foreign investors»*

- Le Luxembourg se positionne à la 6^e place, ce qui confirme que l'important effort de promotion du Luxembourg, à travers les missions économiques notamment, porte ses fruits
- «Top 3»: Irlande, Israël, Singapour
- Pays limitrophes: Allemagne: 21^e ; Belgique: 16^e ; France: 35^e

10. *Indicateur: «2.4.19 - Immigration laws do not prevent your company from employing foreign labor»*

- Le Luxembourg se positionne à la 10^e place et devance, de ce fait, ses trois voisins
- «Top 3»: Irlande, Israël, Singapour
- Pays limitrophes: Allemagne: 40^e ; Belgique: 19^e ; France: 12^e

11. *Indicateur: «3.2.21 - Foreign high-skilled people are attracted to your country's business environment»*

- Le Luxembourg se positionne à la 10^e place et, ensemble avec le Royaume-Uni, constitue le seul Etat membre de l'UE se classant dans les 10 meilleurs pays, ce qui doit être salué
- «Top 3»: Chili, Irlande, Argentine
- Pays limitrophes: Allemagne: 36^e ; Belgique: 24^e ; France: 35^e

12. *Indicateur: «3.2.22 - International experience of senior managers is generally significant»*

- Le Luxembourg se positionne à la 3^e place et peut donc exceller quant à cet indicateur important
- «Top 3»: Suisse, Hong-Kong, Luxembourg
- Pays limitrophes: Allemagne: 10^e ; Belgique: 14^e ; France: 44^e

13. *Indicateur: « 3.5.01 - Attitudes toward globalization are generally positive in your society »*

- Le Luxembourg se positionne à la 30^e place. Le Luxembourg et ses pays voisins sont, dans l'ensemble, très mal placés. Parmi les Etats membres de l'UE, seule la Suède (1^{ère}) et l'Irlande (10^e) figurent dans le Top 10.
- « Top 3 »: Suède, Israël, Singapour
- Pays limitrophes: Allemagne: 29^e ; Belgique: 43^e ; France: 59^e

14. *Indicateur: « 3.5.02 - The image abroad of your country encourages business development »*

- Le Luxembourg se positionne à la 18^e place et se fait notamment devancer par l'Allemagne. Ce résultat médiocre atteint par le Luxembourg est probablement négativement influencé par le degré de connaissance du Grand-Duché, somme toute relativement limité, à l'échelle internationale
- « Top 3 »: Canada, Singapour, Chili
- Pays limitrophes: Allemagne: 7^e ; Belgique: 42^e ; France: 39^e

15. *Indicateur: « 3.5.03 - The national culture is open to foreign ideas »*

- Le Luxembourg se positionne à la 17^e place, et devance largement ses pays limitrophes. En termes absolus, la Chambre de Commerce estime toutefois qu'il existe une grande marge de progression au niveau de cet indicateur qui reflète « l'ouverture perçue », par les chefs d'entreprises, du pays par rapport aux idées étrangères
- « Top 3 »: Hong Kong, Israël, Canada
- Pays limitrophes: Allemagne: 32^e ; Belgique: 24^e ; France: 58^e

3. La nationalité luxembourgeoise, la participation politique et la situation langagière au Grand-Duché

3.1. Introduction

L'histoire socio-économique du Grand-Duché (chapitre introductif) est étroitement liée aux flux migratoires, ainsi qu'aux investissements, initiés depuis l'étranger. Aujourd'hui, le profil de l'économie luxembourgeoise (chapitre 2) fait ressortir une mainmise transfrontalière et étrangère significative au point que, en l'absence de cette contribution non-luxembourgeoise, l'appareil de production national serait dans l'incapacité la plus totale de remplir, ne serait-ce que, ses fonctions de base.

Le troisième chapitre du présent bulletin économique s'intéresse davantage à la situation politique encadrant, au niveau national, cette intervention économique étrangère. L'apport socio-économique des non-Luxembourgeois trouve-t-il son juste contrepois politique ?

Le présent bulletin « *Actualité & tendances* » ne tente nullement de fournir une image exhaustive des nombreuses considérations politiques, sociales et sociologiques à l'œuvre, au Luxembourg, afin d'encadrer et d'intégrer les nombreux ressortissants étrangers. Ainsi, le présent chapitre doit nécessairement délimiter son champ de discussion, et ce en n'abordant que trois thèmes que la Chambre de Commerce juge particulièrement importants, à savoir, le cadre légal en vigueur relatif à la nationalité luxembourgeoise, la participation politique des ressortissants étrangers et la situation langagière au Grand-Duché.

3.2. La nationalité luxembourgeoise : une histoire mouvementée

La nationalité, en établissant un lien juridique et politique qui unit une personne à un Etat, accorde de nombreux droits à son détenteur, parmi lesquels figurent, aujourd'hui, les droits de⁹⁹ :

- voter aux élections législatives ;
- se présenter comme candidat aux élections législatives ;
- exercer certaines fonctions politiques (député, ministre) ;
- exercer des fonctions judiciaires (juge, procureur) ;
- occuper certains emplois dans l'administration.

Ainsi, il existe un lien étroit entre la nationalité luxembourgeoise et la pleine jouissance des droits politiques et civiques. Or, le simple fait de disposer de la nationalité du pays n'impliquait guère automatiquement, jadis, la jouissance des mêmes droits dans le chef de l'ensemble des Luxembourgeois. Par exemple, le droit de vote n'était, au début, ni accordé à l'ensemble des Luxembourgeois, et encore moins aux Luxembourgeoises. De surcroît, le cadre légal actuellement en place dans le contexte du droit de vote accorde, aujourd'hui, également certaines prérogatives aux ressortissants étrangers. La Chambre de Commerce reviendra plus en détails sur l'évolution du droit de vote dans la partie 3.3. du présent « *Actualité & tendances* ».

Par la suite, la Chambre de Commerce discutera brièvement de l'évolution historique du concept de nationalité luxembourgeoise.

⁹⁹ Source : « Soirée d'information organisée par la Commission Consultative des Étrangers et de l'Intégration de la Commune de Mamer », avril 2010.

« Les Etats-nations modernes ont, à partir du 19^e siècle, réglé par de complexes mécanismes juridiques l'appartenance ou non d'un individu à l'Etat-nation. [...] Le] droit de la nationalité [...] exprime de façon institutionnelle la prérogative étatique d'inclusion et d'exclusion : il décrit ceux pouvant revendiquer le droit à un passeport, et seuls ces derniers bénéficient de l'intégralité de l'appareil de droits et de privilèges que l'Etat accorde à ses citoyens¹⁰⁰ ».

Il ressort clairement de cette citation qu'à travers la nationalité (luxembourgeoise) naissent des opportunités à la fois économiques, politiques et sociales. Ainsi, seuls les « nationaux » peuvent, *a priori*, se prévaloir de l'ensemble des « prestations » de leur Etat d'appartenance. Si le Luxembourg disposait traditionnellement d'un droit sur la nationalité que la Chambre de Commerce qualifierait de restrictif, le pays peut néanmoins se réjouir de la présence d'une communauté étrangère bien intégrée dans le tissu socio-économique national et qui, dans sa majorité, exprime sa volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise. L'éclairage thématique ci-après, en se basant sur une enquête représentative récente sur la volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise ainsi que sur les droits politiques des ressortissants étrangers, illustre cette volonté d'intégration des ressortissants étrangers de façon claire et non-ambigüe.

100 D. Scuto dans : « Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? – Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

Encadré 8: La volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise et la question quant aux droits politiques des ressortissants étrangers

1. Introduction

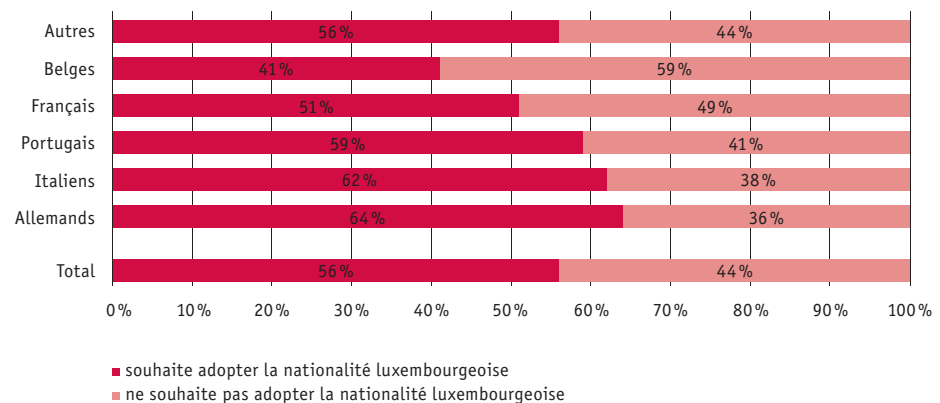
Une étude du 15 décembre 2010, commanditée par l'ASTI pour son 30^e anniversaire¹⁰¹, avait fait appel à deux échantillons distincts, à savoir les résidents de nationalité luxembourgeoise, d'une part, et les résidents de nationalité étrangère, d'autre part. Les questions portaient notamment sur la volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise, ainsi que sur les droits politiques des ressortissants étrangers.

2. Volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise parmi les ressortissants étrangers

Il ressort du graphique ci-dessous que plus de la moitié des résidents étrangers, à savoir 56%, se déclarent *a priori* prêts à adopter la nationalité luxembourgeoise. Relativement au nombre d'étrangers présents sur le territoire, ceci représente un « potentiel naturalisable » de quelque 120.000 personnes (calcul purement statique). Sur base de l'hypothèse simplificatrice que l'ensemble de ces ressortissants étrangers concrétisait, tôt au tard, leur projet de vouloir acquérir la nationalité luxembourgeoise, cette dernière population passerait de 278.000¹⁰² à 398.000 personnes, soit une croissance relative de 43%. En même temps, et de manière toujours aussi statistique, le quote-part des étrangers allait baisser de 43,7% de la population totale à 19,3%.

Graphique 35: Volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise

Base: résidents étrangers

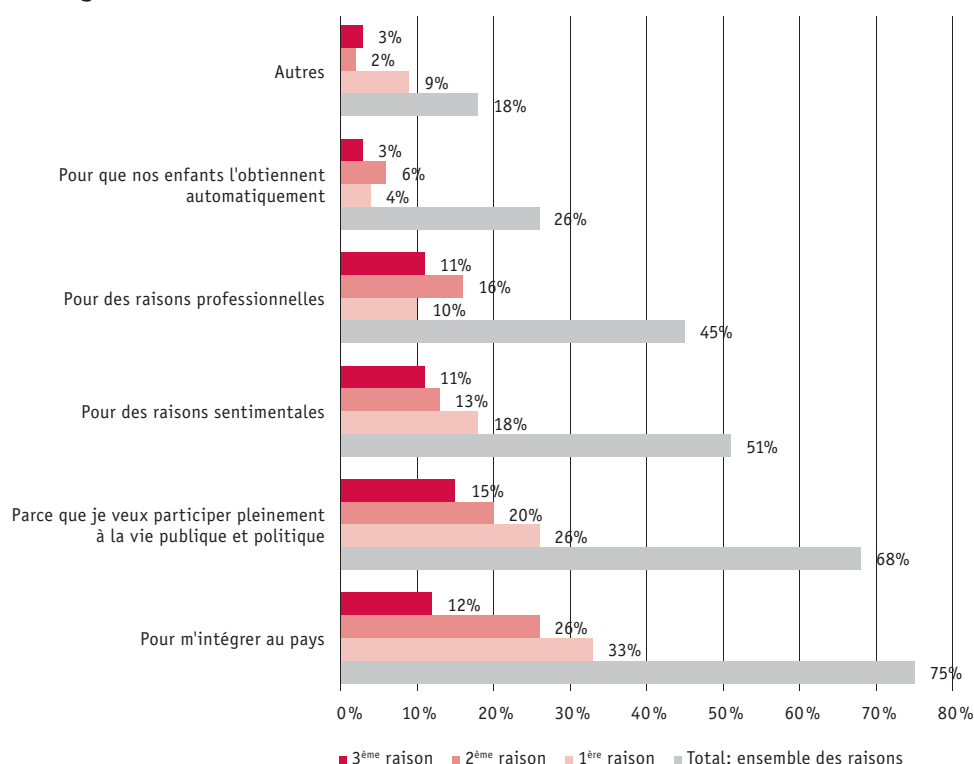


101 Voir le dossier très détaillé sur le site de l'ASTI: <http://www.asti.lu/asti/prises-de-position/sondage-tns-ires-pour-lasti-en-2009/>.

102 Situation de fin 2009, c'est-à-dire les dernières données disponibles en matière de population autochtone au moment de la réalisation de l'étude en question.

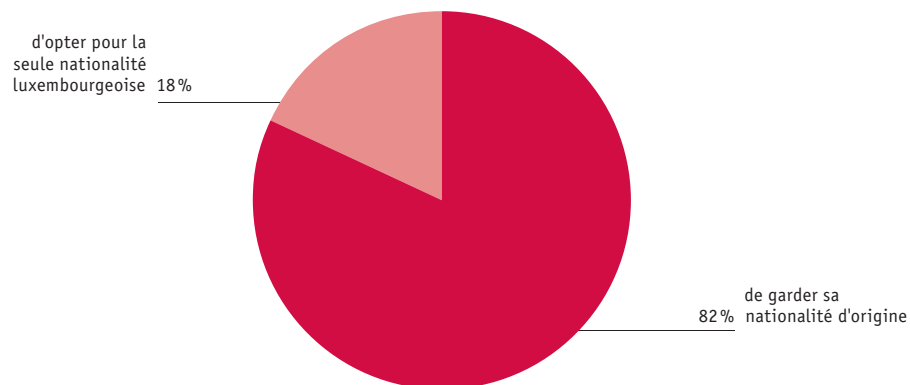
Interrogés sur la ou les raisons d'adopter la nationalité luxembourgeoise, les ressortissants étrangers répondaient majoritairement par « pour m'intégrer au pays » (75%), suivi de la volonté de « participer pleinement à la vie publique et politique » (68%). De même, environ la moitié des répondants déclare vouloir le faire pour « des raisons sentimentales » (51%), suivi des « raisons professionnelles » (45%). Il est à noter que les répondants ont pu indiquer plus d'une raison (réponses multiples). Dans ce contexte, la composition des premières réponses données suit néanmoins un schéma analogue par rapport à l'ensemble des réponses.

Graphique 36: Raisons d'adopter la nationalité luxembourgeoise de la part des étrangers



Il est intéressant de faire le lien entre la volonté d'adopter la nationalité luxembourgeoise et le nouveau régime, en place depuis le 1^{er} janvier 2009, concernant la reconnaissance, du côté luxembourgeois, du concept de la double nationalité. En effet, plus de 4 ressortissants étrangers sur 5 qui ont déclarés être disposés à adopter la nationalité luxembourgeoise déclarent vouloir, en même temps, garder leur nationalité d'origine.

L'enquête ne fait malheureusement pas le point sur la possibilité légale de cumuler plusieurs nationalités: en effet, tous les pays d'origine, en amont des naturalisations au Luxembourg, n'admettent pas le cumul de leur citoyenneté respective avec une autre nationalité, surtout si cette dernière a été acquise à titre volontaire. Donc, un ressortissant peut très bien se déclarer disposé à adopter la nationalité luxembourgeoise à condition qu'il puisse garder sa nationalité d'origine. Si, toutefois, le pays d'origine ne reconnaît pas la double nationalité, le ressortissant en question devrait en effet renoncer à sa citoyenneté d'origine, ce qu'il n'est peut être pas disposé à faire, que ce soit pour les raisons culturelles ou administratives.

Graphique 37 : Adopter la seule nationalité luxembourgeoise contre double nationalité

Intéressons nous désormais au droit de vote des résidents étrangers. A ce niveau, l'étude ILRES distingue entre, d'une part, l'échantillon des Luxembourgeois et celui des ressortissants étrangers présents sur le territoire, et, d'autre part, entre le droit de vote actif (pouvoir voter) et passif (pouvoir être élu), tout comme il distingue entre les élections communales et les élections législatives.

3. Droit de vote actif et passif des résidents étrangers

En ce qui concerne le droit de vote actif des résidents étrangers lors des élections communales, plus des deux tiers des autochtones répondent qu'ils le soutiennent. Par déduction, seul un Luxembourgeois sur trois s'oppose à l'attribution de ce droit de vote. En ce qui concerne les résidents étrangers, il n'est pas étonnant que 90% défendent le droit de vote actif lors des élections communales.

Tableau 8 : Droits politiques des étrangers - droit de vote actif aux élections communales

Selon les Luxembourgeois...	tout à fait pour	27%
	plutôt oui	41%
	plutôt non	19%
	tout à fait contre	11%
	total: oui	68%
	total: non	30%
	ne sait pas	2%
Selon les résidents étrangers...	tout à fait pour	59%
	plutôt oui	31%
	plutôt non	4%
	tout à fait contre	3%
	total: oui	90%
	total: non	7%
	ne sait pas	3%

Dans le même contexte du droit de vote actif des ressortissants étrangers, mais aux élections législatives cette fois-ci, la question semble polariser l'opinion publique indigène. En effet, 48% des Luxembourgeois se prononcent en faveur et 52% s'y opposent.

Ainsi, il ne peut guère être invoqué que l'opinion publique luxembourgeoise s'oppose très majoritairement à l'extension du droit de vote des étrangers aux élections législatives, ni qu'elle accueille chaleureusement une telle éventualité. Quant aux ressortissants étrangers, 76% se prononcent en faveur d'une extension.

Tableau 9 : Droits politiques des étrangers - droit de vote actif aux élections législatives

Selon les Luxembourgeois...	tout à fait pour	16%
	plutôt oui	32%
	plutôt non	28%
	tout à fait contre	22%
	total: oui	48%
	total: non	50%
	ne sait pas	2%
Selon les résidents étrangers...	tout à fait pour	35%
	plutôt oui	41%
	plutôt non	13%
	tout à fait contre	6%
	total: oui	76%
	total: non	19%
	ne sait pas	5%

Relevons encore, qu'en matière de droit de vote passif des étrangers aux élections communales, 49% des Luxembourgeois se prononcent en faveur, 48% s'y opposant. Parmi les ressortissants étrangers, 76% soutiennent cette démarche qui, pour rappel, a été concrétisée par le législateur début 2011: la loi du 13 février 2011 a élargi le droit d'éligibilité aux élections communales à tous les résidents étrangers, alors qu'aux élections communales d'octobre 2005, seulement les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne pouvaient être candidat pour un mandat de conseiller communal. Parallèlement, cette loi a élargi le droit d'éligibilité dans le sens que les ressortissants étrangers peuvent désormais briguer des postes de bourgmestre et d'échevin au niveau communal.

En dernier lieu, en ce qui concerne le droit de vote passif des ressortissants étrangers aux élections législatives, deux Luxembourgeois sur trois s'y opposent, alors qu'une personne sur trois soutiendrait une telle idée. Il est intéressant d'observer, dans ce contexte, qu'une majorité relativement courte des étrangers se prononce en faveur d'un octroi du droit de vote passif aux élections législatives dans leurs chefs (56%).

L'historien D. Scuto distingue, dans une contribution parue en 2005¹⁰³, quatre grandes phases quant à l'évolution du droit de la nationalité luxembourgeoise. Ce découpage peut désormais être complété par une cinquième phase, à savoir celle qui se situe postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, et qui a, notamment, (ré)introduit un droit du sol de deuxième génération, ainsi qu'une généralisation du concept de plurinationalité (voir également l'encadré n°9 ci-après) :

1. **L' « empreinte du code civil des Français » - la période 1803-1878 :** le code civil dit « Code Napoléon » avait introduit en droit luxembourgeois le droit du sang¹⁰⁴, à la place du droit du sol¹⁰⁵ inhérent à l'Ancien Régime. Après l'indépendance du Grand-Duché de Luxembourg, le code civil, en son article 9, abrogé en 1934, reprend ce même principe, basé sur la filiation paternelle, à travers la simple formulation suivante : « *Est luxembourgeois l'enfant né d'un père luxembourgeois* ». La transmission est un droit réservé au père, donc à l'homme, alors que la femme suit la nationalité de son mari.

Or, un droit du sol fut également intégré dans le code civil, et ce à travers la disposition suivante : « *Tout individu né dans le Luxembourg d'un étranger pourra, dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité, réclamer la qualité de Luxembourgeois* ».

A partir de 1848, fut également prévue la naturalisation. Cette dernière fut consacrée, à titre individuel, par un acte législatif. De 1849 à 1877, 366 naturalisations ont ainsi été accordées par le pouvoir législatif.

2. **La « phase libérale » de 1878 à 1934 :** cette période fut notamment marquée par l'introduction d'un double droit du sol : l'individu né au Luxembourg d'un parent étranger (père étranger en 1878, puis en 1890 mère d'origine luxembourgeoise devenue étrangère par mariage) est Luxembourgeois.

L'architecte de cette ouverture, Paul Eyschen, directeur général de la justice et ministre d'Etat de 1888 à 1915, motiva sa réforme de la manière suivante : « *Nous proposons de dire que, dès qu'une personne est née dans le Grand-Duché de parents y nés eux-mêmes et résidant dans le Grand-Duché, elle doit être considérée comme Luxembourgeoise. Nous ne pouvons pas imposer notre nationalité aux personnes possédant une autre patrie ; mais dès que quelqu'un a rompu toutes les attaches avec son pays d'origine, et que par un long séjour dans le Grand-Duché, de père en fils, il en a pris les habitudes, nous imposons notre nationalité dans l'intérêt des personnes qui l'entourent*¹⁰⁶ ». Ainsi, à la fin du 19^e siècle déjà, l'importance d'une longue résidence fut reconnue dans le contexte de l'attribution de la nationalité.

En l'occurrence, le paradigme d'après lequel « *sont Luxembourgeois les petits-enfants d'immigrés*¹⁰⁷ » était reconnu avant même le tournant du 19^e siècle, dès l'an 1878. Après la nouvelle abolition du droit du sol de deuxième génération en 1940 (voir prochain point), il aura fallu attendre presque 70 ans avant que ce principe ne soit ressuscité en 2008. 125 ans après son introduction initiale, le droit du sol renaît au Grand-Duché. Entretemps, le Luxembourg compte 283.000 habitants de plus (+135%), dont 202.000 ressortissants étrangers (+1.500%).

103 Forum : « Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois? – Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

104 Le droit du sang (« *jus sanguinis* ») accorde la nationalité sur base d'un lien de filiation : la nationalité d'un ou des deux parents détermine la nationalité.

105 D'après le droit du sol (« *jus soli* »), le fait d'être né sur le territoire sur lequel s'exerce la souveraineté de l'Etat donne droit à la nationalité.

106 Cité par D. Scuto dans : « Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois? – Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

107 D. Scuto dans : « Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois? – Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

Le droit du sol de deuxième génération permet de consacrer « l'appartenance » d'un enfant né au Luxembourg à ce pays sur base d'une longue période de résidence, sur le sol luxembourgeois, des parents. Par cette présomption d'appartenance, et donc d'intégration, sont utilement « court-circuitées » les difficultés très présentes, et éminemment subjectives, autour de la notion d'« assimilation suffisante », qui allait, par la suite, dominer, et freiner pendant de longues décennies, les débats autour de l'octroi de la naturalisation aux candidats intéressés.

3. La « **phase de la fermeture nationale** » de 1934 à 1968 : « *L'affirmation de l'indépendance du Grand-Duché s'est faite, pendant la première moitié du 20^e siècle, par opposition à l'Allemagne qui a envahi le pays à deux reprises. Paradoxalement, pour mieux se défendre contre les visées annexionnistes de ce grand voisin, le Luxembourg a en matière de droit de la nationalité repris la logique allemande, basée sur une définition ethnoculturelle du Luxembourgeois*¹⁰⁸ ».

La logique nationaliste en question aboutit singulièrement à la loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois qui abolit notamment le double droit du sol au profit de l'exclusivité du droit du sang.

En 1940, en matière de naturalisation, le passage suivant est apparu dans l'arsenal législatif luxembourgeois : « *La naturalisation sera refusée à l'étranger lorsqu'il ne justifie pas d'une assimilation suffisante* ». Le caractère restrictif de cette disposition est parfaitement illustré à travers les statistiques en matière d'attribution de la nationalité par la naturalisation à cette époque : entre 1914 (et donc avant même l'entrée en vigueur de la loi de 1940) et 1950, aucune naturalisation n'était accordée par le Parlement¹⁰⁹.

4. La « **grande hésitation : entre ouverture et méfiance à l'égard des étrangers (à partir de 1968)** »¹¹⁰ : la loi du 22 février 1968 rétablit certaines conditions d'option, abolies pendant la précédente phase. Elle maintient un délai de résidence de 15 ans pour la naturalisation. Or, elle ne réintroduit pas le droit du sol de deuxième génération. L'exposé des motifs du projet de loi avancé en 1966 par P. Werner, estimait notamment que : « *Beaucoup d'étrangers insuffisamment assimilés au pays n'ont fait que profiter des droits de citoyen pour mieux servir leur ancienne patrie* ». Ainsi, l'ombre de l'histoire récente persistait immanquablement encore à cette époque.

En 1977 furent finalement levées une partie des discriminations à l'égard des femmes qui, précédemment, avaient perdu leur nationalité luxembourgeoise d'origine par le simple fait de leur mariage à un étranger, ou bien par l'acquisition du mari d'une nationalité étrangère. En matière d'égalité des sexes, il a toutefois fallu attendre la loi du 11 décembre 1986, portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, pour que soit introduite l'égalité des pères et mères dans la transmission de la nationalité luxembourgeoise à leurs descendants.

En 1986, toujours, la tentative de réduire le délai de résidence de 10¹¹¹ ans à 5 ans pour être admis à la naturalisation, avait échoué. De même, ne fut pas abandonnée la condition de l'« assimilation suffisante » pour accorder la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation. R. Blum, député socialiste et ministre de la justice de 1937 à 1940, avait déjà interpellé la Chambre des Députés en 1939 sur la question de l'assimilation suffisante : « *Là nous patageons dans le vide et dans l'obscurité. Comment prouver qu'un étranger est assimilé ? Indiquez-moi les symptômes de cette adaptation ?*¹¹² ».

108 D. Scuto dans : « Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? – Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

109 Ibidem.

110 La Chambre de Commerce reprend, ici, l'intitulé retenu par D. Scuto, dont la contribution référencée prédate la nouvelle loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

111 Le délai était précédemment passé de 15 ans à 10 ans (loi du 26 juin 1975).

112 Cité par D. Scuto dans : « Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? – Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

La loi du 24 février 1984 sur le régime des langues - toujours en vigueur aujourd'hui sans la moindre modification ou refonte - et 45 ans après que R. Blum ait pu interpellier le Parlement de cette manière, avait élevée la langue luxembourgeoise au titre de « langue nationale des Luxembourgeois » et avait par ailleurs, bien qu'en évitant le terme de « langues officielles », promu les langues allemande et française au titre de langues administratives et judiciaires du Grand-Duché. Grâce à cette loi, des « critères objectifs » étaient enfin nés pour juger de « l'assimilation » des candidats à la naturalisation : la maîtrise - ou plutôt la non-maîtrise¹¹³ - d'une ou de plusieurs des langues prévues par la loi du 24 février 1984, en général, et la connaissance de la langue luxembourgeoise, en particulier.

Seule une minorité du Conseil d'Etat - à travers un avis complémentaire à l'avis adopté par sa majorité concernant le projet à la base de la loi du 11 décembre 1986 - admettait que la connaissance du luxembourgeois ne devait pas revêtir « *un caractère prohibitif et exorbitant [...]. Il est évident que sous le régime de la loi actuelle sur la nationalité luxembourgeoise, la connaissance du français, ou de l'allemand, était prise en considération si la connaissance du luxembourgeois, qui était naturellement requise en premier lieu, laissait à désirer. Il s'agit de maintenir cette souplesse* »¹¹⁴. Le législateur a suivi cet avis minoritaire, et la loi de 1986 ne prévoit pas que les candidats à la naturalisation doivent produire des certificats attestant leur maîtrise de la langue luxembourgeoise comme l'avait exigé le Conseil d'Etat dans son avis principal.

De manière générale, « *on remarque dans l'après-guerre deux aspirations contradictoires, tant dans les débats à la Chambre que dans les textes votés. D'une part, on relève la volonté sincère de faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise aux étrangers qui résident depuis un certain temps au Luxembourg, par les voies de la naturalisation et de l'option. D'autre part, une majorité de responsables politiques continue de voir dans la législation sur la nationalité non pas un moyen pour faciliter l'intégration des étrangers, mais un moyen pour vérifier s'ils sont déjà suffisamment intégrés* »¹¹⁵.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la dernière phrase de cette citation mérite une attention particulière. Un pays si profondément marqué par des vagues d'émigration et d'immigration successives, un Etat dont les fondements socio-économiques s'écrouleraient en cas de fermeture des frontières, un pays où plus de 4 habitants sur 10 et plus de 7 travailleurs et de créateurs d'entreprises sur 10 ne disposent pas de la nationalité, ne se situe plus dans le paradigme d'un Etat où une petite minorité étrangère doit être « assimilée » à grande majorité nationale. Pour reprendre la formulation des auteurs du 2^e plan national pour un développement durable (PNDD) : « [...] *il apparaît que le Luxembourg ne peut plus miser sur les canaux d'intégration habituels qui se basent sur l'intégration des minorités par la majorité. Ce scénario d'intégration n'est plus que difficilement applicable au Luxembourg* ».

¹¹³ Il aura toutefois fallu attendre l'adoption de la loi du 24 juillet 2001 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise, telle qu'elle a été modifiée, soit dix-sept ans après l'adoption de la loi sur le régime des langues, pour que le critère d'« assimilation suffisante » laisse place à la notion d'« intégration suffisante » et pour que le législateur donne enfin un contenu à cette notion. Il n'y a pas de définition positive de ce qui constituerait une intégration suffisante. Seule figure dans la loi de 2001 une définition négative, à savoir que n'est pas considérée comme suffisamment intégrée, toute personne qui « ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et, lorsqu'il n'a pas au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, appuyée par des certificats ou documents officiels ».

¹¹⁴ Avis complémentaire séparé du Conseil d'Etat du 7 mai 1985 sur le projet de loi 2898/02 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise telle qu'elle a été modifiée dans la suite.

¹¹⁵ Cité par D. Scuto dans : « Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? - Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

Partant, le Luxembourg ne peut pas miser sur un droit sur la nationalité et la naturalisation trop restrictif. Il doit nécessairement adopter une approche pragmatique en la matière. Le pays, au carrefour de l'Europe et situé entre deux « blocs culturels » continentaux et donc familiarisé avec la « multi-culturalité » et le multilinguisme, doit effectivement souscrire à l'adage selon lequel la nationalité constitue un outil d'intégration, le corollaire étant que peut être Luxembourgeois même une personne ne maîtrisant pas parfaitement les « trois langues usuelles du pays ».

La loi du 24 juillet 2001 sur la nationalité illustre parfaitement les propos dénonçant certaines aspirations contradictoires telles qu'avancées par D. Scuto : d'une part, elle réduit de 10 ans à 5 ans la durée minimale dans le cadre de la procédure de naturalisation, d'autre part, elle dispose que la naturalisation est refusée à l'étranger « lorsqu'il ne justifie pas d'une intégration¹¹⁶ suffisante, notamment lorsqu'il ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et, lorsqu'il n'a pas au moins une connaissance de base de la langue luxembourgeoise, appuyée par des certificats et documents officiels ».

Ainsi, ce n'est qu'en 2001 que le critère de la langue luxembourgeoise est devenu contraignant et déterminant¹¹⁷ : « En somme, du point de vue linguistique, il faut qu'un étranger soit déjà Luxembourgeois pour pouvoir acquérir la nationalité luxembourgeoise¹¹⁸ ». Comme elle l'expose dans l'encadré ci-après, la Chambre de Commerce soutient l'idée qu'une connaissance de base du luxembourgeois est à la fois utile et nécessaire aux fins de la naturalisation. Toutefois, elle milite en faveur d'une approche proportionnée et objective à cet égard. De même, si le niveau de maîtrise de la langue nationale est jugé suffisant aux fins de la naturalisation, l'intéressé ne devrait pas être tenu de représenter une épreuve dans cette langue dans le contexte de l'accès à la fonction publique. En tout état de cause, le niveau requis doit s'apprécier, avant tout, à l'aune de la compréhension de la langue parlée et, dans une moindre mesure seulement, de son emploi. (voir partie 4.3.).

5. **La réforme de 2008.** Annoncée dans le programme gouvernemental de 2004, la loi du 23 octobre 2008 introduit finalement la double nationalité en droit luxembourgeois. De surcroît, est réintroduit - plus de 65 ans après son abolition - le droit du sol de deuxième génération. La récente refonte du cadre légal a également introduit la possibilité - temporaire et contestable - d'acquérir la nationalité luxembourgeoise grâce à un aïeul qui était Luxembourgeois.

Comme la loi précitée de 2001, cette loi de 2008 fait apparaître certaines aspirations contradictoires face aux velléités d'ouverture affichées par ailleurs. Ainsi, le délai de résidence minimum pour la naturalisation est porté de 5 ans à 7 ans, alors que cette dernière devient un acte administratif. Aussi, la loi du 23 octobre 2008 a procédé à l'abolition des cas d'option et, *de facto*, a rendu plus restrictive la possibilité d'adoption de la nationalité luxembourgeoise, notamment dans le contexte d'un étranger épousant un ressortissant luxembourgeois.

116 D. Scuto : « Le mot « intégration » a remplacé le terme d' « assimilation » prévu initialement dans le projet de loi déposé le 19 décembre 2000 [...]. Il aura fallu 60 ans et un amendement de la commission juridique de la Chambre des Députés pour que le législateur se démarque d'une formule de 1940 ».

117 D. Scuto dans : « Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? – Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

118 B. Fayot, cité par D. Scuto dans : « Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois ? – Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours », mars 2005.

L'histoire de la nationalité luxembourgeoise est donc, depuis la genèse légale de ce concept il y a 200 ans, accompagnée d'ouvertures partielles, de dispositions contradictoires et de nombreux retours en arrière. Ceci est d'autant plus regrettable que le Luxembourg est - aujourd'hui - probablement le pays européen le plus dépendant de ses ressortissants étrangers, de même que l'Etat faisant apparaître le taux d'étrangers le plus important, à savoir 43% dans le pays et 65% dans la seule capitale.

De surcroît, le Luxembourg doit également intégrer sur une base quotidienne plus de 150.000 travailleurs frontaliers, et donc d'«habitants» supplémentaires. Ainsi, il convient nécessairement, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'œuvrer en faveur d'un encadrement légal sur la nationalité luxembourgeoise qui se veuille ouvert et pragmatique. Comme il ressort de l'encadré qui suit - qui se fixe pour objectif de commenter les principales dispositions de la loi 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise - ce cadre légal n'est pas exempt de reproches et ne peut donc être nullement considéré comme suffisant, satisfaisant ou achevé.

Encadré 9 : La réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise

La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise¹¹⁹ modifie la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise¹²⁰ afin d'adapter le droit du Grand-Duché aux changements intervenus dans la société au cours des dernières décennies et de contribuer ainsi à consolider l'intégration des étrangers résidant au Luxembourg. La Chambre de Commerce souhaite commenter, dans cet encadré, quelques-unes des modifications phares introduites par ladite loi du 23 octobre 2008.

1. Acquisition de la nationalité luxembourgeoise par la naissance: droit du sol de deuxième génération

Alors que la **loi modifiée du 22 février 1968** sur la nationalité luxembourgeoise ne prévoyait pas de mécanisme d'attribution de la nationalité en fonction du droit du sol, un nouveau cas d'obtention de la qualité de Luxembourgeois d'origine, qui est fondé sur le droit du sol, est introduit par la **loi du 23 octobre 2008** (article 1^{er}): «*L'enfant, né¹²¹ au Grand-Duché de Luxembourg de parents non-luxembourgeois, dont un des parents est né sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg*», possède la nationalité luxembourgeoise¹²².

Dans son avis relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise¹²³, la Chambre de Commerce avait salué cette introduction et avait relevé que l'attribution de la nationalité en application du droit du sol était largement répandue en Europe. La Chambre de Commerce regrette, par ailleurs, qu'il aura fallu attendre jusqu'en octobre 2008 pour que soit consacrée la double nationalité qui, pour rappel, avait déjà existé plus de 100 ans auparavant dans l'arsenal législatif luxembourgeois.

2. Acquisition de la nationalité luxembourgeoise par suite d'adoption

Dans son article 2, paragraphe 1^{er}, la loi du 23 octobre 2008 prévoit qu'un mineur, qui a fait l'objet d'une adoption par un Luxembourgeois, obtient la nationalité luxembourgeoise. Par conséquent, le texte n'opère plus de distinction entre le type d'adoption comme ceci avait été le cas précédemment. En d'autres termes, l'adoption plénière et l'adoption simple sont mises sur un pied d'égalité au niveau de la transmission de la nationalité luxembourgeoise aux enfants adoptés. Cette modernisation du droit de la nationalité, et le principe d'égalité des enfants quelle que soit la forme d'adoption (simple ou plénière) dont ils ont fait l'objet, est également à saluer.

3. Acquisition de la nationalité grâce à un aïeul qui était Luxembourgeois

Par l'article 29 de la loi du 23 octobre 2008, le gouvernement luxembourgeois entend faire bénéficier de la nationalité luxembourgeoise tous les descendants d'émigrés luxembourgeois ayant quitté le Grand-Duché au cours du 20^e siècle. Il s'agit de permettre à ces descendants de personnes d'origine luxembourgeoise, nées et vivant à l'étranger, d'acquérir la nationalité luxembourgeoise de manière simplifiée, tout en conservant leur nationalité étrangère.

119 Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (Mémorial A n°158 du 27 octobre 2008).

120 Loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise (Mémorial A n°7 du 4 mars 1968).

121 Ce dispositif s'applique non seulement à l'enfant né à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (1^{er} janvier 2009), mais également à celui qui n'a pas encore atteint l'âge de 18 ans révolus au moment de l'entrée en vigueur de cette loi.

122 Article 1 de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (Mémorial A n°158 du 27 octobre 2008).

123 Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeois (4 avril 2007).

Toute personne souhaitant bénéficier de cette procédure simplifiée doit prouver qu'elle descend en ligne directe paternelle ou maternelle d'un aïeul qui était Luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900. L'application de cette disposition transitoire est limitée dans le temps (10 ans).

Dans son avis relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, la Chambre de Commerce s'était interrogée sur le bien-fondé de cet article. En effet, aucune condition de résidence au Luxembourg, ni de connaissance de langues n'est exigée pour ce cercle de candidats à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, ce qui soulève des questions sur l'équité de cette disposition et quant à la tolérance vis-à-vis d'autres catégories d'étrangers, qui ont parfois des compétences linguistiques plus modestes, mais qui résident au Grand-Duché depuis un nombre conséquent d'années ou qui sont mariés ou liés à un ressortissant luxembourgeois¹²⁴.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le nouveau cadre légal permet à un plus grand nombre de Luxembourgeois émigrés de continuer à entretenir des liens étroits avec le Grand-Duché. Par conséquent, la double nationalité constitue un outil de promotion du Grand-Duché à l'étranger. Toutefois, la Chambre de Commerce se demande dans quelle mesure ces descendants d'immigrés ayant quitté le sol luxembourgeois au cours du 20^e siècle entretiennent des rapports étroits avec le pays d'origine de leur aïeul : en effet, pour ces descendants, devenir luxembourgeois est-il un signe concret de leur attachement au Grand-Duché ou est-ce simplement un moyen rapide d'obtenir une nationalité européenne ? Rappelons, qu'en 1900, environ 70.000 Luxembourgeois avaient émigré, et ce sur une population totale de 235.000 personnes. Il suffit d'imaginer le nombre de descendants théoriques de ces 70.000 personnes, 110 ans plus tard, pour décrédibiliser encore davantage de bien-fondé de l'article 29.

De même, la Chambre de Commerce soutient l'idée, qu'en vertu de la mise en place du droit de sol de deuxième génération, l'attribution de plein droit de la nationalité luxembourgeoise se conçoit, dès lors, à partir du moment où un lien avec le territoire grand-ducal est établi sur au moins deux générations, et ce indépendamment de considérations ethniques ou relatives à l'origine de la personne concernée. En effet, les dispositions de l'article 29 de la loi du 23 octobre 2008 peuvent également se considérer comme un dangereux pas en arrière, vu qu'elles entendent, implicitement, «re-ethniciser» le droit de la nationalité luxembourgeoise.

4. Acquisition de la nationalité luxembourgeoise sur base volontaire par la naturalisation

La qualité de Luxembourgeois s'acquiert par naturalisation. La **loi du 23 octobre 2008**, dans ses articles 6 et 7, introduit de nombreuses réformes au niveau des conditions à remplir pour obtenir la nationalité luxembourgeoise par cette voie.

4.1. Concernant la durée de résidence

La **loi du 23 octobre 2008** définit, dans son article 6, un allongement de la durée minimale de résidence obligatoire, qui passe ainsi de 5 à 7 ans. Ces 7 années doivent être consécutives et précéder immédiatement la demande de naturalisation.

¹²⁴ Ces éléments seront commentés plus en détails *infra*.

Dans son avis relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, la Chambre de Commerce s'était plus qu'étonnée de cet allongement de la durée de résidence requise pour pouvoir postuler à la naturalisation. Depuis 1945, la durée de résidence a constamment diminué, passant de 15 ans en 1940 à 5 ans en 2001. Pour autant, la réduction de la durée de résidence n'a pas entraîné de vagues de naturalisations massives, loin s'en faut. Le Grand-Duché ne risquait guère d'être « submergé » de demandes de naturalisations dans le cas où il aurait maintenu la durée de résidence à cinq ans. L'allongement de la durée de résidence constitue donc un retour en arrière par rapport au processus de modernisation, bien qu'imparfait, de la législation sur la nationalité depuis 60 ans.

Ensuite, l'allongement de la durée de résidence tend à éloigner le Grand-Duché du groupe des pays réputés ouverts à l'immigration (tels que la France, la Belgique, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni) pour se rapprocher des pays ayant des législations plus restrictives, comme l'Allemagne et la Suisse.

De plus, la durée de résidence de cinq ans seulement est requise pour les étrangers qui souhaitent pouvoir disposer du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et/ou communales. Ce critère de cinq années de résidence est cohérent avec l'ensemble de la législation applicable en matière d'intégration des étrangers. Du point de vue de la Chambre de Commerce, il n'y a donc pas de raison objective d'allonger la durée de résidence requise pour pouvoir postuler à la naturalisation. Enfin, l'allongement de la durée de résidence pourrait envoyer un signal négatif aux populations étrangères susceptibles de postuler à la naturalisation.

4.2. Concernant les connaissances linguistiques

La loi du **23 octobre 2008** prévoit que la naturalisation est refusée à l'étranger « *lorsqu'il ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et lorsqu'il n'a pas réussi une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale* »¹²⁵.

¹²⁵ Article 7, paragraphe 1, lettre b), deuxième phrase de la loi du 23 octobre 2008 : « *Le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale* ». Le niveau B1 correspond à la définition suivante : « *Peut comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs, etc. Peut se débrouiller dans la plupart des situations rencontrées en voyage dans une région où la langue cible est parlée. Peut produire un discours simple et cohérent sur des sujets familiers et dans ses domaines d'intérêt. Peut raconter un événement, une expérience ou un rêve, décrire un espoir ou un but et exposer brièvement des raisons ou explications pour un projet ou une idée* » (source : Conseil de l'Europe).

Le niveau A2, quant à lui, correspond au niveau de maîtrise suivant : « *Peut comprendre des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées en relation avec des domaines immédiats de priorité (par exemple, informations personnelles et familiales simples, achats, environnement proche, travail). Peut communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Peut décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats* » (source : Conseil de l'Europe).

La Chambre de Commerce soutient l'idée qu'une connaissance de base du luxembourgeois est à la fois utile et nécessaire aux fins de la naturalisation. Toutefois, elle milite en faveur d'une approche proportionnée et objective à cet égard. Mais, si la connaissance de la langue doit occuper une place de choix dans le processus d'attribution de la nationalité, cette condition ne doit pas pour autant constituer un fardeau insurmontable, ou pire, un facteur d'exclusion.

La Chambre de Commerce estime, qu'en tout cas état de cause, le niveau requis en langue luxembourgeoise ne devait pas être disproportionné et s'apprécier davantage dans une perspective de la compréhension de la langue parlée et, dans une moindre mesure, d'emploi de celle-ci dans la vie quotidienne. D'autant plus, la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues élève également l'allemand et le français au titre de langues administratives et permet leur usage non-discriminatoire en matière administrative et judiciaire.

Dans son avis relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, la Chambre de Commerce avait exigé que soit spécifié le niveau de compétences linguistiques requises pour pouvoir acquérir la nationalité luxembourgeoise. Elle se félicite que cette spécification ait été apportée pour ce qui est de la langue luxembourgeoise.

Il n'était pas à exclure que, pour la population luxembourgeoise de souche, admettre un niveau de connaissance trop faible pouvait revenir à « brader » la nationalité luxembourgeoise et à nier l'importance de la langue comme élément fédérateur de l'identité nationale. Pour les populations étrangères sollicitant la naturalisation, un niveau jugé trop élevé pouvait, par contre, être assimilé à une marque de défiance et à une volonté dissimulée de ne pas faciliter l'acquisition de la nationalité. De ce point de vue, le soutien à l'enseignement de la langue luxembourgeoise doit constituer un des axes prioritaires de la politique d'intégration.

4.3. Concernant l'instruction civique

L'article 7 de la loi du 23 octobre 2008 introduit l'obligation, pour obtenir la naturalisation, de suivre¹²⁶ des cours d'instruction civique portant notamment sur le fonctionnement des institutions de l'Etat et les droits fondamentaux.

La Chambre de Commerce estime que l'objectif est louable mais souhaite revenir sur l'utilité concrète de ces cours d'instruction civique pour la grande majorité des étrangers résidents susceptibles de solliciter leur naturalisation. En effet, l'immigration récente est très différente des vagues d'immigration du début et du milieu du 20^e siècle et, à l'heure actuelle, les immigrés qui s'installent au Luxembourg sont principalement des ressortissants communautaires, culturellement proches de la population de nationalité luxembourgeoise. De plus, le niveau d'éducation des populations étrangères résidentes a connu une forte augmentation depuis les vagues d'immigration précédentes. Une grande partie de la population étrangère résidente possède un niveau de formation universitaire et dispose, en principe, des capacités à appréhender de manière éclairée le fonctionnement de l'Etat et de la société luxembourgeoise.

¹²⁶ La participation aux cours est obligatoire mais ces derniers ne sont pas sanctionnés par un examen.

Ensuite, plutôt que d'instaurer des cours d'instruction civique pour les candidats à la naturalisation, la Chambre de Commerce estime plus adéquate la mise en place de formations présentant le Grand-Duché sous ses différents aspects, à la fois historique, politique, économique, social et culturel.

Enfin, la Chambre de Commerce insiste sur le fait qu'une intégration réussie n'est pas uniquement tributaire de contraintes imposées au candidat à la naturalisation. Une intégration réussie implique également d'être accueilli au sein de la communauté nationale luxembourgeoise. Le terme de la procédure de naturalisation devrait s'accompagner d'une certaine solennité et d'une véritable célébration de cet événement, comme c'est le cas au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Lors de ces cérémonies officielles de naturalisation, des représentants de l'Etat ou de la commune de résidence (bourgmestre) pourraient accueillir symboliquement tous les nouveaux citoyens luxembourgeois au sein de la communauté nationale.

5. Acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie d'option

La **loi du 22 février 1968** sur la nationalité luxembourgeoise prévoyait, dans son article 19, que *«peut acquérir la qualité de Luxembourgeois par option :*

1° l'enfant né dans le pays d'un auteur étranger; [...] ;

3° l'étranger qui épouse un Luxembourgeois [...];

4° l'enfant né à l'étranger d'un auteur étranger et ayant accompli au Grand-Duché l'ensemble de sa scolarité obligatoire;

5° l'enfant ayant fait l'objet d'une adoption simple par un Luxembourgeois et n'ayant pas à ce moment perdu sa nationalité d'origine;

6° l'étranger âgé de dix-huit ans révolus dont l'auteur, qui au moment où cet âge a été atteint, exerçait sur lui le droit de garde soit seul, soit conjointement avec l'autre auteur, acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois».

La **loi du 23 octobre 2008** supprime ces cas d'option en précisant dans son article 5 que *«la qualité de Luxembourgeois s'acquiert par naturalisation»*. Il existe désormais une procédure unique d'acquisition volontaire de la nationalité luxembourgeoise. Dans son avis relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, la Chambre de Commerce avait regretté la suppression des différents cas d'option qui permettaient à de nombreuses catégories d'étrangers, souvent très bien intégrés dans la société luxembourgeoise, d'acquérir plus facilement la nationalité luxembourgeoise du fait des liens étroits qu'ils entretiennent, à titre privé, avec le Grand-Duché. La législation sur la nationalité de la plupart des pays européens tient compte de ces situations concrètes afin de permettre à certaines catégories de personnes d'être naturalisées plus facilement. L'intégration effective de plusieurs catégories d'étrangers pourrait donc être valorisée.

5.1. Concernant l'intégration par le mariage avec un conjoint de nationalité luxembourgeoise

La **loi modifiée du 22 février 1968** prévoyait un mécanisme d'option pour «l'étranger qui épouse un Luxembourgeois ou dont le conjoint acquiert ou recouvre la qualité de Luxembourgeois». La loi du 23 octobre 2008 supprime cette possibilité. Dans son avis relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, la Chambre de Commerce avait souhaité que ce mécanisme fût réintroduit afin que les conjoints mariés à des ressortissants luxembourgeois puissent obtenir la nationalité au bout de trois années de mariage avec un ressortissant luxembourgeois et trois années de résidence consécutives au Grand-Duché, afin d'éviter les mariages de complaisance. Ceci revient simplement à retourner aux conditions prévues dans la loi modifiée du 22 février 1968.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la famille constitue le creuset de l'intégration effective de nombreux étrangers au sein de la société luxembourgeoise et il convient donc de valoriser les liens particulièrement étroits qui peuvent unir un étranger à un ressortissant luxembourgeois, en particulier si ce couple a des enfants qui sont nés et grandissent au Grand-Duché et qui, d'ailleurs, possèdent également la nationalité luxembourgeoise. Il serait par conséquent normal, à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres pays européens, de valoriser le facteur d'intégration que constitue le mariage (ou le partenariat civil) et de prévoir une procédure accélérée et simplifiée d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise pour les conjoints de ressortissants luxembourgeois.

5.2. L'intégration par la participation au fonctionnement de l'Etat et des services publics

De nombreux étrangers font preuve d'une loyauté vis-à-vis de l'Etat luxembourgeois en servant notamment dans l'armée en tant qu'engagé volontaire. Depuis l'ouverture du volontariat aux ressortissants européens par la loi du 20 décembre 2002 modifiant la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire¹²⁷, le nombre de jeunes ayant introduit une demande auprès du service du recrutement des volontaires de la Direction de la défense a sensiblement augmenté. Avant d'être engagés, les volontaires subissent notamment des tests de connaissance des trois langues du pays et doivent prêter serment. Or, si ces personnes sont aptes à participer à la défense du Grand-Duché, il serait équitable de leur permettre d'acquérir la nationalité luxembourgeoise au terme de leur engagement. Cette naturalisation devrait s'effectuer de manière plus rapide et plus simple que pour les autres étrangers, étant donné les services rendus au pays à travers leur engagement.

Il en va de même pour les personnes travaillant pour des ministères, des communes ou des autorités administratives indépendantes telle que la Banque centrale. La nationalité luxembourgeoise pourrait être attribuée sur demande à ces personnes, après cinq années de résidence et d'engagement ininterrompus au service de l'Etat.

¹²⁷ Loi du 20 décembre 2002 modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire (Mémorial A n°162 du 31 décembre 2002).

6. Acquisition de la double nationalité

La loi du 23 octobre 2008 introduit une grande nouveauté en matière de droit de la nationalité puisqu'une personne qui souhaite acquérir la nationalité luxembourgeoise n'est plus obligée de renoncer à sa nationalité d'origine. Toutefois, cela ne signifie pas forcément que l'étranger, qui a souscrit une déclaration de naturalisation, va conserver une double nationalité après l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Pour savoir si l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise peut se cumuler avec le maintien de la nationalité étrangère, il faut aussi prendre en considération la loi étrangère. Vu que tous les Etats n'ont pas adhéré au principe de la plurinationalité, il se pourrait que l'étranger soit originaire d'un Etat dont la législation n'admet pas la double ou la multiple nationalité¹²⁸.

La reconnaissance de la double nationalité constitue une revendication formulée de longue date par la Chambre de Commerce. Selon cette dernière, des avantages importants en découlent. Tout d'abord, et comme déjà discuté *supra*, la double nationalité constitue un outil de promotion du Grand-Duché à l'étranger. Ensuite, la reconnaissance de la double nationalité est un formidable outil d'intégration pour les populations étrangères. Enfin, la reconnaissance de la double nationalité permet d'accroître la cohésion sociale à la fois en dynamisant le corps électoral et en tenant davantage compte du point de vue des nombreux salariés et entrepreneurs qui participent à la prospérité du Grand-Duché, mais qui très souvent ne participent pas à la prise de décision politique.

¹²⁸ Source: Ministère de la Justice.

3.3. Le droit de vote au Luxembourg: une ouverture partielle

La loi du 13 février 2011¹²⁹ sur la modification de la loi communale et de la loi électorale porte modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Avant de passer en revue le nouveau cadre légal posé par cette loi du 13 février 2011, la Chambre de Commerce souhaite s'attarder dans les lignes qui suivent sur les principaux aspects du droit de vote et de son évolution pas à pas eu égard à la population étrangère au Grand-Duché.

L'histoire du droit de vote au Grand-Duché peut se distinguer en deux périodes, à savoir celle d'un système électoral censitaire et celle, à partir de 1919, du suffrage universel. La première période se décline en 3 phases que sont :

- l'exercice d'un système de vote majoritaire avec vote censitaire indirect, de 1841 à 1848: ce système consiste, dans son aspect censitaire, à n'attribuer le droit de vote qu'à des citoyens en mesure de contribuer à l'impôt pour un certain montant annuel (3% de la population) et, dans son aspect indirect, à procéder à un suffrage à deux degrés, la population s'acquittant du cens votant au 1^{er} degré et, dans une seconde étape, une trentaine de grands électeurs par canton votant au second degré ;
- l'application d'un vote censitaire direct, de 1848 à 1868: ce système ne comprend plus qu'un seul degré de suffrage, avec l'établissement d'un cens diminué qui permet d'élargir la base des votants, couvrant au total moins de 25% de la population masculine en âge de voter (25 ans) ;
- l'adaptation permanente, jusqu'en 1919, du système censitaire dans le sens d'un abaissement régulier du cens. La loi électorale a en outre fixé à un pour 5.000 habitants le quota de représentation des députés, alors que le cens a donc régulièrement été revu à la baisse, pour arriver, à la Première Guerre Mondiale, aux deux tiers de la population masculine en capacité de voter.

Le droit de vote dit « universel », supprimant au Luxembourg l'application du cens et qui a également vu l'accession des femmes au suffrage universel, date officiellement de 1919. Il se décline en droit de vote actif (c'est-à-dire le droit d'élire ses propres représentants) et en droit de vote passif (droit de se porter candidat à une élection). Il dépend à l'origine crucialement de la nationalité, et les conditions d'accès diffèrent en fonction de modalités et de critères précis. Il s'agit bien d'un droit qui s'applique aux seuls nationaux.

Le droit de vote des étrangers n'a pris une véritable signification que depuis les années 1990, sous l'impulsion du droit communautaire primaire (droit des traités au sens européen), et a connu une évolution rapide au Luxembourg à travers quelques étapes majeures et successives dans le droit national :

- 1992: le Traité de Maastricht institue la citoyenneté européenne. Il introduit également à la fois, le droit de vote communal et le droit de vote européen pour les ressortissants d'un Etat membre dans leur pays de résidence. Le Luxembourg, suite aux dispositions en question, a dû modifier sa Constitution, adopter ledit traité et transposer les dispositions et directives qui définissaient ce nouveau droit ;
- 1994: ouverture au niveau national, pour la première fois et suite à l'étape de 1992 précitée, de la participation des étrangers communautaires aux élections européennes ;

¹²⁹ Loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale et de la loi électorale (Mémorial A n°29 du 16 février 2011).

- 1999 : le droit de vote (actif) est ouvert aux étrangers communautaires pour ce qui concerne les élections communales ;
- 2003 : le droit de vote actif est ouvert aux résidents étrangers non communautaires aux élections communales ; la loi afférente de février 2003 dispose que tous les résidents étrangers, qu'ils soient communautaires ou pas, qui résident depuis cinq ans sur le territoire national peuvent devenir des électeurs dans leur commune. Elle prévoit également que les ressortissants communautaires qui résident depuis cinq ans puissent se porter candidats aux élections communales, mais sans pouvoir devenir ni bourgmestre, ni échevin, mais de briguer, le cas échéant, le mandat de conseiller communal. Ce droit sera exercé pour la première fois lors des élections communales d'octobre 2005 et s'apparente, en quelque sorte, à un droit de vote passif limité.

Au total, les conditions pour devenir électeur ou être candidat aux élections communales au sens de la loi de 2003 sont au nombre de trois, à savoir :

- être âgé(e) de dix-huit ans accomplis au jour des élections ;
- jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote au Grand-Duché de Luxembourg ou dans l'Etat membre d'origine ;
- être domicilié(e) dans le Grand-Duché de Luxembourg et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, pendant cinq années au moins.

La loi électorale de 2003 a conduit mécaniquement à un élargissement de la base électorale et répondu à une anomalie qui consistait à empêcher nombre de non-Luxembourgeois qui participaient clairement à la vitalité du pays de s'exprimer sur les choix publics à l'échelle des administrations communales. Relativement au droit de vote passif, il est à noter que, pour le scrutin communal de 2005, 5,9% des 3.195 candidats qui se sont disputés les 1.126 postes à pourvoir au sein des 116 communes, que comptait alors le pays, étaient de nationalité étrangère. Mais la loi en question avait pour inconvénient majeur et visible son caractère discriminant entre résidents étrangers, communautaires ou pas, et eu égard aux fonctions de conseiller communal et de membre du collège échevinal (regroupant bourgmestre et échevins).

La réforme de 2011 : une avancée de plus pour les ressortissants étrangers ?

Le projet de loi n°5858 portant modification de la loi communale et de la loi électorale avait été déposé par le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région le 25 mars 2008, avisé par le Conseil d'Etat le 25 novembre 2008 et avisé de manière complémentaire le 18 janvier 2011. Entre mars 2008 et le vote définitif de la loi en février 2011, la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du territoire s'est réunie à de multiples reprises et a adopté, finalement, quatre amendements au projet de loi.

Les trois années de discussion ainsi écoulées auront transformé radicalement la philosophie sous-jacente aux dispositions réglementaires en matière de droit de vote. Le projet initial excluait en effet complètement les élus non-luxembourgeois des postes de bourgmestre et d'échevin, contrairement au texte finalement adopté. La loi du 13 février 2011¹³⁰ sur la modification de la loi communale et de la loi électorale porte modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹³⁰ Loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale et de la loi électorale (Mémorial A n°29 du 16 février 2011).

La loi répond ainsi à certains des objectifs du programme gouvernemental de 2009, lequel indique que, «*dans un souci d'élargir la participation démocratique, le Gouvernement ouvrira le droit de vote passif aux élections communales aux ressortissants non communautaires. Il abolira de même l'interdiction actuelle de voir accéder des non-Luxembourgeois à des postes de bourgmestre ou échevin*». Outre le critère de résidence au sein de la commune (6 mois au moins au moment du dépôt de la candidature), la loi dispose que, «*pour les ressortissants étrangers, il faut en outre avoir résidé sur le territoire luxembourgeois, au moment du dépôt de la candidature, pendant cinq années*», et ce de manière ininterrompue. Comme souligné par le Conseil d'Etat et la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du territoire, le caractère éligible pour un ressortissant étranger s'entend au sens large, c'est-à-dire qu'il s'applique pour les étrangers aussi bien pour des mandats de conseiller communal ou de membre du collège échevinal.

La loi de 2011, ainsi que la loi communale modifiée, fixe les conditions d'éligibilité pour tout candidat comme suit :

- résider au Grand-Duché de Luxembourg depuis au mois 5 ans ;
- habiter dans la commune depuis 6 mois ;
- utiliser la langue luxembourgeoise dans le cadre des mandats de bourgmestre et d'échevin ;
- l'usage des langues allemande et française est possible pour les mandats de conseiller communal (voir la partie 4.2.1. du présent bulletin économique).

Ainsi, la loi précitée apporte des avancées visibles en donnant la possibilité aux étrangers d'intégrer le collège échevinal, lequel peut donc devenir plus représentatif des composantes socio-économiques de la commune. Partant, le système électoral national gagne en transparence et devient plus démocratique au sens premier du terme.

Il faut souligner que la question du vote (actif ou passif) doit s'appréhender au Luxembourg au regard de deux autres sources de questionnement qui sont la double nationalité (la loi y relative est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009) et celle de la maîtrise des langues. Dans l'échelle du degré d'intégration eu égard aux seuls critères de participation aux scrutins luxembourgeois (communal, national et européen), il existe donc encore des marges d'évolution, identifiées entre autres par des organisations telles que l'Asti (Association de soutien aux travailleurs immigrés) : par exemple, le critère de durée de résidence précédant l'accès au droit de vote ou le délai d'inscription sur les listes électorales (cf. inscription d'office dans le cas de la nationalité luxembourgeoise).

La Chambre de Commerce reviendra sur la thématique de la participation des étrangers aux élections communales et de l'emploi des langues au niveau local au cours de la dernière partie du présent bulletin «*Actualité & tendances*». Elle abordera, par la même occasion, la thématique liée aux droits politiques des ressortissants étrangers dans le cadre des élections législatives.

3.4. La situation langagière au Grand-Duché

3.4.1. Des réalités linguistiques et politiques en déphasage avec la donne économique

La loi du 24 février 1984 sur le régime des langues ne comprend que 5 articles, dont 4 sont particulièrement importants.

L'article 1 dispose que « *la langue nationale des Luxembourgeois est le luxembourgeois* ». L'article 2 concerne la langue de la législation : « *Les actes législatifs et leurs règlements d'exécution sont rédigés en français. Lorsque les actes législatifs et réglementaires sont accompagnés d'une traduction, seul le texte français fait foi [...]* ». L'article 3, concernant l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire, dispose qu' « *en matière administrative, contentieuse ou non contentieuse, et en matière judiciaire, il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise, sans préjudice des dispositions spéciales concernant certaines matières* ». En dernier lieu, l'article 4 dispose que « *lorsqu'une requête est rédigée en luxembourgeois, en français ou en allemand, l'administration doit se servir, dans la mesure du possible, pour sa réponse de la langue choisie par le requérant* ».

La Chambre de Commerce a choisi de reproduire quasiment *in extenso* le texte de cette loi pour souligner son caractère éminemment succinct. Malgré cet état de fait, cette loi se trouve au cœur du régime linguistique complexe actuellement en vigueur au Grand-Duché. La loi se caractérise, par ailleurs, par une grande stabilité : elle n'a pas été modifiée depuis 1984 et la loi en question s'était, elle-même, substituée à de très anciens textes légaux, à savoir, d'une part, l'arrêté royal grand-ducal du 22 février 1834 concernant l'usage des langues allemande et française dans les actes publics, et, d'autre part, l'arrêté royal grand-ducal du 4 juin 1830 contenant des modifications aux dispositions existantes au sujet des diverses langues en usage dans le royaume.

La langue luxembourgeoise, en tant que « langue nationale des Luxembourgeois » n'a fêté son entrée dans l'arsenal légal qu'en 1984, non sans interrogations : « *Les hésitations [...] sont d'autant plus grandes [que la Commission du Conseil d'Etat] se demande s'il ne faut pas craindre d'exposer le pays au ridicule par le fait que l'affirmation, contenue à l'article 1^{er}, que le luxembourgeois et la langue nationale du peuple luxembourgeois est immédiatement démentie par la disposition de l'article 2 prévoyant l'usage exclusif d'une langue étrangère dans une matière relevant au plus haut point du domaine de la souveraineté nationale*¹³¹ ».

Une autre citation, issue de l'avis du Conseil d'Etat du 12 octobre 1982 sur le projet de loi sur le régime des langues, en dit long sur les crispations relatives à l'utilité même d'élever la langue luxembourgeoise au titre de langue « officielle » dans un pays déjà confronté à une situation linguistique pour le moins difficile : « *Il est en effet notoire que les enfants autochtones butent souvent sur les finesses de programmes français trop difficiles et que les enfants d'immigrés doivent capituler généralement devant les obstacles insurmontables de l'allemand. La prise en compte trop rigoureuse du luxembourgeois dans nos programmes scolaires n'est dès lors pas possible, elle ne ferait qu'aggraver une situation déjà inextricable. Aussi le Conseil d'Etat tient-il à souligner que [...] l'étude du luxembourgeois ne doit en aucun cas se faire au détriment de l'apprentissage de l'allemand et du français ni des disciplines scientifiques indispensables pour la poursuite d'études supérieures* ».

Le caractère relativement figé du cadre légal en matière de langues apparaît comme une constante dans l'histoire du Grand-Duché. En effet, la loi de 1984 demeure, à ce jour, le seul acte juridique pris par le Grand-Duché moderne en matière linguistique, hormis la révision constitutionnelle du 6 mai 1948 qui avait introduit la disposition suivante dans la loi fondamentale du Grand-Duché de Luxembourg : « *La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire* ». Ainsi, force est de constater que la loi du 24 février 1984, en définissant, par ailleurs, « une langue nationale », allait au-delà de ce qui était requis par la Constitution.

¹³¹ Document parlementaire n°2535 : « *Projet de loi sur le régime des langues : Dépêche du Président du Conseil d'Etat au Ministre d'Etat, Président du Gouvernement* », 19 novembre 1981.

Depuis 1984, les réalités luxembourgeoises ont profondément muté. La population a augmenté de 145.700 unités (+40%), dont quelque 125.000 étrangers. La quote-part d'étrangers est de fait passée de 27% à 43%. En 1985, 70% des salariés résidents étaient Luxembourgeois, et ce ratio n'atteint plus que 52% en 2008. 59% des salariés avaient la nationalité luxembourgeoise en 1985, contre 29% en 2008. Sur le versant économique, le PIB a quadruplé pendant cette même période, et ce après prise en compte de l'inflation.

Entre la mise en vigueur de la loi de 1984 et la situation actuelle, le Luxembourg peut se prévaloir d'une progression fulgurante de sa population et de son niveau de vie, et ce, grâce notamment, à l'immigration et au travail frontalier. Si l'évolution socio-économique a donc été vertueuse, l'évolution politique et linguistique semble, quant à elle, relativement statique, voire figée. L'ouverture de la fonction publique a d'abord été largement absente, puis elle ne s'est faite que timidement, mais guère au plein gré des décideurs politiques, mais sous la contrainte de la jurisprudence européenne, le Luxembourg ayant violé des dispositions importantes en matière de libre circulation des travailleurs. En même temps, les entreprises, après épuisement du bassin d'emploi national, ont dû avoir recours de plus en plus souvent aux résidents étrangers et aux frontaliers. De ce fait, les entreprises sont devenues multiculturelles et plurilingues et ont dûment intégré une « nouvelle donne linguistique » dans leurs modèles d'affaires¹³². De ce fait, elles font preuve d'un certain réalisme et d'un certain pragmatisme au niveau de l'emploi des langues dans leurs enceintes.

Alors que l'économie s'est internationalisée, la vie quotidienne de nombreux indigènes est demeurée peu affectée. D'une certaine manière, et peut-être inconsciemment, les Luxembourgeois ont souvent opté pour la sécurité (engendrant une certaine ségrégation) à travers une occupation dans le secteur public (voir partie 4.3.). Parallèlement, l'électorat luxembourgeois vieillit, et il devient donc de moins en moins représentatif des réalités - économiques et linguistiques - du pays, dans le sens qu'il est, aujourd'hui, largement composé de non-actifs et de salariés dans la fonction publique, soit deux segments largement à l'écart de la nouvelle donne, économique d'abord, et linguistique ensuite, mais qui influencent les choix politiques de manière significative, voire de façon disproportionnée.

Le graphique ci-après fait ressortir ce propos : lors des dernières élections législatives, en 2009, les électeurs ne représentaient que deux tiers de la population active, 45% de la population de résidence et 34% de la population « présente sur le territoire », cette dernière comprenant, outre les résidents, les travailleurs frontaliers qui « peuplent » le pays en semaine. Les ratios que la Chambre de Commerce vient de mettre en exergue se détériorent davantage lorsque l'on sait que 50,9% des électeurs, en 2009, étaient non-actifs selon une étude de l'Université de Luxembourg¹³³. Toujours selon cette même étude, 43,5% des électeurs se déclaraient « salariés ». Etant donné que 43% des Luxembourgeois salariés étaient occupés dans le secteur public en 2009¹³⁴, la Chambre de Commerce estime qu'environ 20%¹³⁵ des votes ont été émis par des employés du secteur public lors de ces élections¹³⁶.

132 Voir également la partie 3.4.2. ci-après.

133 Université du Luxembourg : « Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg - Rapport élaboré pour la Chambre des Députés », décembre 2010 (Ci-après, étude « ELECT2009 »)

134 STATEC, Economie et statistiques n° 34/2009 : « Le secteur public », décembre 2009.

135 Etant donné que le vote est obligatoire au Luxembourg, on peut conclure que la proportion d'électeurs salariés du secteur public est de $0,435 \times 0,43 = 18,7\%$; ou encore de $(1 - 0,509) \times 0,43 = 21,1\%$, soit environ 20%.

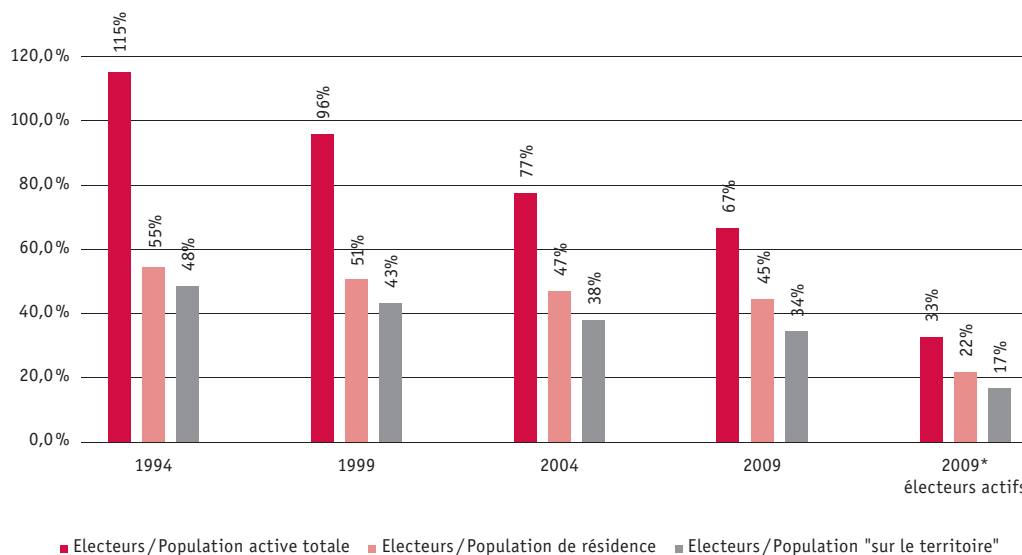
136 Le tableau ci-après résume la composition de l'électorat aux élections législatives de 2009 :

ELECTEURS 2009	PROPORTIONS
Non-actifs	51%
dont retraités	31%
Salariés du secteur public	20%
Salariés du secteur marchand	29%
TOTAL	100%

Source: Etude "ELECT2009"; calculs de la Chambre de Commerce.

Les électeurs actifs de l'économie marchande, créatrice de la richesse économique administrée par la fonction publique et redistribuée par les décideurs politiques, ne représentaient donc qu'environ 29% des votes en 2009. En d'autres termes, seul environ 1 habitant sur 2, 1 salarié sur 3 et 1 créateur d'entreprise sur 4 disposent du droit de vote.

Graphique 38 : Représentativité de l'électorat luxembourgeois au fil du temps



Source : STATEC (date de consultation : 22 août 2011) ; calculs de la Chambre de Commerce.

Du point de vue de la Chambre de Commerce, la reconnaissance de la double nationalité ne constitue qu'une réponse partielle, bien qu'appropriée, au problème de représentativité des organes politiques et de la fonction publique au Grand-Duché. Les étrangers contribuent pour une part très substantielle au développement économique luxembourgeois, sans pour autant pouvoir participer à la prise de décision collective et à l'élaboration des grandes orientations du pays. Le problème qui se pose est celui de la représentativité des institutions publiques vis-à-vis de la composition des forces vives de l'économie luxembourgeoise. Or, un sentiment d'exclusion à cet égard peut influencer négativement la volonté d'intégration des étrangers.

Cette situation entraîne un véritable déficit démocratique au sein de la société luxembourgeoise et ceci à plusieurs niveaux. D'abord, l'électorat luxembourgeois ne représente qu'une part limitée des forces vives de l'économie luxembourgeoise. Ensuite, l'électorat luxembourgeois se concentre dans le secteur public et parapublic. Ceci peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas assez compte des préoccupations et des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale. Il en ressort un manque d'identification de nombreux indigènes avec les problèmes économiques et sociaux du pays (contexte de crise économique), voire un décalage de perception des enjeux actuels et pour le développement durable du pays ou encore un déni des risques et dangers qui se posent pour le Luxembourg. La situation linguistique inextricable et difficilement intelligible pour les étrangers ne fait qu'exacerber cette problématique.

L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise est l'instrument privilégié pour permettre aux étrangers résidents sur le territoire national de participer activement à la vie démocratique en devenant citoyens luxembourgeois, puisque seule la nationalité confère le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections. Le fait de permettre aux étrangers naturalisés de ne pas renoncer à leur nationalité d'origine a donné lieu à des premiers signes encourageants au niveau de la propension des ressortissants étrangers à adopter la nationalité luxembourgeoise. Les obstacles - outre une durée de résidence minimale jugée trop longue par la Chambre de Commerce - ne devraient en aucun cas être insurmontables, notamment du point de vue de la connaissance des langues usuelles du pays.

Les obstacles pour acquérir la nationalité luxembourgeoise ne peuvent pas, non plus, être trop nombreux, étant donné que la nation luxembourgeoise se caractérise justement par une grande hétérogénéité culturelle et linguistique. Malgré des différences au niveau de leur origine et de leur langue maternelle, il est légitime d'admettre que les ressortissants étrangers puissent appartenir à la « nation luxembourgeoise » s'ils le souhaitent, pays qu'ils ont plébiscité par leurs choix de résidence et au développement social et économique duquel ils contribuent tous les jours. Aujourd'hui, un jeune sur deux au Luxembourg est étranger (49% de la tranche d'âge 12-29 ans¹³⁷). Ainsi, la société de demain sera probablement encore plus hétéroclite que celle d'aujourd'hui, renforçant la nécessité absolue d'intégrer les ressortissants étrangers dans la « nation luxembourgeoise ».

La conception moderne définit une « nation » comme une « association de personnes, unies par de liens contractuels, manifestant ainsi leur volonté de vivre sous les mêmes lois¹³⁸ ». Dans ce sens, la nation se définit par la volonté et par la libre adhésion aux principes d'une communauté politique. Cette conception moderne de la nation est prononcée par E. Sieyès, puis par E. Renan qui considérait la nation comme « une grande solidarité constituée par le sentiment des sacrifices que l'on a fait et de ceux qu'on est disposé à faire. Elle suppose un passé ; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est un plébiscite de tous les jours¹³⁹ ».

Cette conception moderne de la nation valorise très fortement la volonté des individus de vivre ensemble dans un même pays et de participer à un projet commun de société. Elle ne présuppose guère, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'ensemble des personnes faisant partie de cette « nation » doivent nécessairement être des Luxembourgeois de souche, descendants eux-mêmes de Luxembourgeois et ayant vécu toute leur vie au Grand-Duché. Le contraire est vrai : un ressortissant étranger qui opte pour une résidence au Luxembourg, s'y intègre notamment par le travail et la vie associative, a le même droit d'appartenir à la nation luxembourgeoise qu'un Luxembourgeois de souche même en ne maîtrisant pas l'ensemble des langues « officiellement » reconnues au Luxembourg. Les différentes langues devraient permettre plusieurs angles d'intégration, avec la langue luxembourgeoise constituant un vecteur d'intégration et de cohésion important sans pour autant devant former un obstacle insurmontable (« *Eis Sprooch : eng Bréck, keng Barrière* »).

137 Le Jeudi : « Un jeune sur deux est étranger », 19 août 2010.

138 L. SOSOE : « Nation », dans le Dictionnaire de Philosophie Politique (dir. Philippe Raynaud et Stéphane Rials), Paris, 1996, Presses Universitaires de France.

139 E. RENAN (1823-1892) : « Qu'est-ce qu'une nation ? », 1882.

Une constante de l'histoire socio-économique luxembourgeoise est bien l'influence étrangère, notamment à travers les vagues constantes d'immigration, même à une époque où la population autochtone émigra (voir chapitre 1). Ainsi, les Luxembourgeois d'aujourd'hui sont, en grande partie, les immigrés de hier et l'identité du Luxembourg d'aujourd'hui est largement la résultante des vagues d'immigrations passées. Ces personnes, bien qu'ayant des origines différentes, font partie du Luxembourg moderne et y vivent ensemble. Chaque « nouvel arrivant » doit avoir une réelle possibilité de marquer son sentiment d'appartenance à travers l'adoption de la nationalité luxembourgeoise sans contraintes disproportionnées. Comme la Chambre de Commerce l'avait exposé dans l'éclairage thématique dédié au nouveau cadre légal de la nationalité luxembourgeoise (encadré 9), la langue luxembourgeoise ne devrait pas constituer un obstacle insurmontable dans le processus d'adoption de la nationalité. Il convient, en effet, d'appliquer, dans le cadre du droit de la nationalité, le même pragmatisme qui est à l'œuvre dans le monde du travail luxembourgeois : le luxembourgeois coexiste aux côtés du français et de l'allemand.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce estime par ailleurs que, dans un souci d'intégration rapide sur le marché de l'emploi d'un ressortissant étranger, et donc de l'atteinte de son autonomie financière au Luxembourg, il est plus que légitime d'admettre que ce dernier doit d'abord s'approprier la principale langue pratiquée dans son entreprise. Le luxembourgeois ne peut ainsi s'acquérir que dans une deuxième phase, qu'après l'intégration de la personne dans la vie économique. Cet état de fait devrait également jouer en faveur d'un niveau de maîtrise moindre de la langue luxembourgeoise dans le chef du candidat à la naturalisation. De surcroît, alors qu'une connaissance de base du luxembourgeois est nécessaire dans le processus d'intégration d'un ressortissant étranger, il est vrai que la seule maîtrise de cette langue n'est pas suffisante.

Il convient également, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'accroître de manière significative l'emploi des langues française et allemande dans la communication orale. Ceci est particulièrement vrai pour les campagnes électorales et dans les médias audiovisuels. En effet, il ne semble guère utile de produire des supports écrits en plusieurs langues pour appeler les ressortissants étrangers à s'inscrire sur les listes électorales, si ultérieurement la campagne politique à proprement parler reste largement dominée par l'emploi de la langue luxembourgeoise.

Le même obstacle est d'ailleurs perceptible en matière législative et réglementaire : les projets de loi, les avis et les textes finaux sont rédigés en français, leur discussion a lieu en luxembourgeois sans qu'une traduction simultanée ne soit proposée, et la couverture médiatique nationalement représentative demeure dominée par l'emploi de la langue allemande, pour l'écrit, et la langue luxembourgeoise, pour l'oral. De surcroît, de nombreux sites Internet de l'administration publique ne sont disponibles qu'en langue française, alors que, hélas, un ressortissant étranger peut être valablement naturalisé sans qu'il ne soit francophone. Peut-on admettre qu'un citoyen d'un Etat ne puisse pas comprendre la langue employée par son administration ?

Ainsi, au-delà des problèmes qu'éprouvent les ressortissants étrangers pour « s'immerger » dans le trilinguisme complexe, voire confus, du Luxembourg, même des ressortissants luxembourgeois peuvent être confrontés à une situation où ils ne pas à même de suivre l'intégralité des évolutions légales, sociétaires ou même administratives étant donné leur maîtrise insuffisante d'une langue administrative qui n'est pas la leur. La Chambre de Commerce ne trouve guère d'exemple d'un Etat européen où des citoyens, qui en ont pourtant la nationalité, seraient exclus du débat politique ou qui seraient même dans l'incapacité de faire une démarche administrative vu leur maîtrise insuffisante d'une langue officielle de ce même pays. Au strict minimum, pour l'ensemble des sites publics et des formulaires administratifs, il conviendrait de proposer une traduction en langue allemande qui, au titre de la loi du 24 février 1984, se situe formellement sur un pied d'égalité avec la langue française en matière administrative et judiciaire. Une traduction en langue anglaise pourrait également s'avérer utile, étant donné son statut de *lingua franca* à l'échelle internationale.

Dû à la « compartimentalisation » de l'emploi des trois langues, de la non-disponibilité de traductions et des difficultés pratiques qui en résultent, il n'est guère étonnant, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'intérêt de la part des ressortissants étrangers, notamment par rapport au débat sociopolitique, reste en-deçà des aspirations. En tout cas, il ne s'agit pas d'un manque d'intérêt, de la part des étrangers, pour la politique luxembourgeoise, tout au contraire. En effet, 66,9% d'entre eux affirment leur intérêt par rapport à la politique luxembourgeoise, dont presque 80% des ressortissants allemands et plus de 70% des ressortissants français¹⁴⁰. Ce sont également les étrangers qui considèrent, plus que les Luxembourgeois, que « l'harmonie et la compréhension entre les différentes communautés culturelles et linguistiques » allait « plutôt bien »¹⁴¹. Là encore, les ressortissants étrangers font preuve de leur attachement à la « nation luxembourgeoise » et de leur volonté d'intégration. Parmi les sujets politiques mobilisant le plus les ressortissants étrangers figuraient, en 2009 et par ordre décroissant d'importance, le chômage et l'emploi, la crise économique et financière, l'éducation et la formation, la cohésion sociale, le marché du logement ainsi que l'environnement, l'énergie et le changement climatique¹⁴².

¹⁴⁰ Etude ELECT 2009.

¹⁴¹ Ibidem.

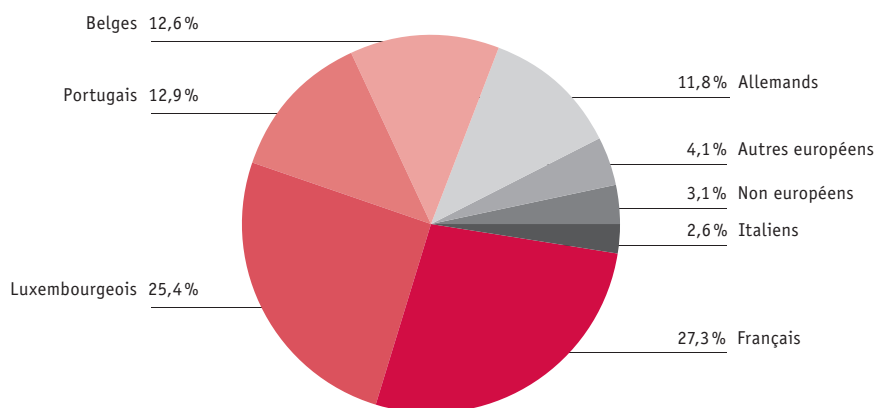
¹⁴² Ibidem.

3.4.2. Les entreprises : les précurseurs d'un régime linguistique pragmatique

La Chambre de Commerce a présenté et commenté *supra* le caractère multinational et hétérogène du monde du travail au Luxembourg. Pour rappel, parmi la population active, moins de 29% des salariés ont la nationalité luxembourgeoise, 27% sont des ressortissants étrangers, 22% des frontaliers français et 11%, respectivement, des frontaliers venus d'Allemagne et de Belgique. De surcroît, en ne considérant que le secteur marchand¹⁴³, la proportion de Luxembourgeois n'est que d'environ 25%.

Le prochain graphique illustre la répartition des employés selon leur nationalité, et non pas selon leur pays de résidence. Les données en question se basent sur l'enquête sur la structure des salaires de 2006, qui a l'avantage de comprendre, à la fois, les travailleurs résidents et non-résidents, mais qui exclut les administrations publiques, ainsi que les micro-entreprises comportant moins de 10 salariés¹⁴⁴.

Graphique 39 : Répartition des salariés dans le secteur marchand par nationalité



Source : STATEC, Regards 4-2011.

Si la nationalité était utilisée comme « raccourci » pour juger des langues usuelles employées par les travailleurs du secteur privé, il apparaît que la plupart des salariés a un penchant francophone (français et belges¹⁴⁵), avec un total de l'ordre de 40%, soit environ 4 travailleurs sur 10 au Grand-Duché. En supposant, par ailleurs, que les ressortissants portugais ont davantage d'affinités pour une langue romane que pour une langue germanique, les romanophones conforteraient leur situation dominante sur le marché du travail luxembourgeois, avec une quote-part majoritaire de l'ordre de 53% des salariés dans le secteur privé. Suivent les autochtones (25,4%) et les ressortissants allemands (11,8%). En effet, les seuls travailleurs français sont déjà plus nombreux que les salariés luxembourgeois dans l'économie marchande.

¹⁴³ Pour une discussion sur le rôle des langues dans le secteur public, voir partie 4.3.

¹⁴⁴ Voir, à cet égard, les explications du STATEC dans : « Regards 6-2010 sur la diversité au sein des entreprises du Luxembourg », février 2011.

¹⁴⁵ Sans préjudice notamment des frontaliers belges germanophones travaillant au Grand-Duché. En, en 2010, 3.200 des quelque 38.000 frontaliers belges étaient issus de la Communauté germanophone de Belgique (sources : STATEC, « Arbeitsgemeinschaft DGstat »).

Il importe de souligner, qu'actuellement, le Luxembourg puise très fortement dans le bassin d'emploi de la Grande-Région, avec quelque 90% des salariés actifs au Grand-Duché, Luxembourgeois compris, originaires des entités territoriales de la Grande Région ou, tout au moins, des pays limitrophes. Ainsi, les « autres européens » (4,1% du salariat), ainsi que les non-européens (3,1%) ne jouent, à l'heure actuelle, qu'un rôle quantitativement secondaire. Or, cet état de fait risque notamment de changer avec l'entrée en vigueur en droit luxembourgeois de la législation sur la libre circulation des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers (voir l'encadré 12), voire avec la montée en puissance de l'immigration en provenance des nouveaux Etats membres de l'UE.

De surcroît, en cas de matérialisation des scénarios de croissance de l'emploi présentés *supra*, le bassin d'emploi disponible au Luxembourg et dans les régions limitrophes risque de s'assécher de plus en plus. Comme l'avait déjà relevé le CES en 2006 : « *Il est donc illusoire de penser que le marché du travail national pourra se ressourcer ad aeternam dans les seules régions frontalières du Luxembourg ou dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, lesquels connaissent eux-mêmes une démographie déficitaire et un manque sensible de main-d'œuvre. En présence des programmes et des politiques d'emploi visant à retenir les travailleurs dans leur pays, en présence de l'expansion de leurs économies et en présence du vieillissement de leurs propres populations, les flux migratoires en provenance des pays d'émigration européens finiront par se réduire voire disparaître. A terme, la société luxembourgeoise doit se préparer à accueillir de plus en plus d'immigrés non européens, venant de plus en plus loin [...]*¹⁴⁶ ». Bien que ces propos aient été quelque peu nuancés par la récente crise économique et financière, il s'agit, là, néanmoins d'une tendance lourde.

Actuellement, et à l'échelle du marché de travail dans sa globalité, une certaine dominance de la langue française peut être observée. Ces mêmes enseignements ressortent d'ailleurs largement d'une récente étude en matière de multilinguisme dans l'économie, dont la Chambre de Commerce présente les faits saillants à l'aide de l'éclairage thématique *infra* : la langue française est la première langue utilisée dans 55,8% des entreprises et dans 43,8% des sociétés, cette langue est utilisée en tant que langue secondaire. En tout, le français est compris et utilisé dans 99,6% des entreprises, soit dans la quasi-totalité des firmes.

Evidemment, ce qui peut paraître avéré à l'échelle du marché du travail dans son ensemble, ne l'est pas nécessairement au niveau sectoriel, et encore moins au niveau de l'entreprise individuelle. Afin d'estimer la diversité des nationalités - et donc potentiellement celle des langues employées - dans les différents secteurs d'activités, le STATEC a récemment construit un « indice de diversité des entreprises luxembourgeoises ». Cet indice intègre, parmi d'autres variables, le nombre de nationalités présentes dans les entreprises faisant partie d'un secteur donné¹⁴⁷. Plus la valeur prise par l'indicateur en question est proche de 0, moins il y a diversité et vice-versa. En termes généraux, le STATEC conclut que « *les entreprises ne sont pas aussi diversifiées qu'on pourrait le penser* ». En effet, une quote-part élevée d'étrangers dans un secteur donné ne signifie pas nécessairement qu'il y existe une grande diversité au niveau des nationalités représentées et/ou des langues utilisées. Au contraire, un secteur faisant apparaître une quote-part relativement moins élevée de ressortissants étrangers peut être très diversifié quant à sa composition.

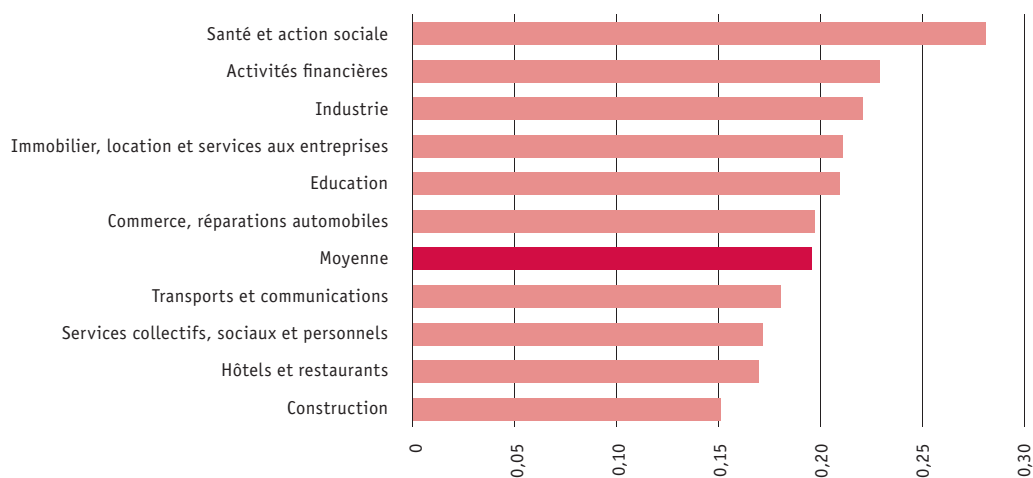
Comme il ressort du prochain graphique, le secteur de la construction - qui compte plus de 90% de salariés non-luxembourgeois, dont 40% d'étrangers résidents et 50% de frontaliers - est, en effet, la branche la moins diversifiée en termes de nationalités représentées.

Le secteur « santé et action sociale » (46% de Luxembourgeois, 22% de résidents étrangers et 32% de frontaliers) est la branche la plus diversifiée, suivi de la branche phare des « activités financières » (22% de nationaux, 27% de résidents étrangers et 51% de frontaliers).

146 CES: « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », octobre 2006.

147 Voir, à cet égard, les explications du STATEC dans: « Regards 6-2010 sur la diversité au sein des entreprises du Luxembourg », février 2011.

Graphique 40: Indice de diversité par branche d'activité



Source : STATEC, Regards 4-2011.

Le STATEC a également montré que, sans surprise, la diversité augmente avec la taille de l'entreprise considérée. Or, également dans les grandes entreprises, c'est-à-dire celles qui comptent plus de 250 employés lors de la réalisation de cette étude, la diversité demeure largement disparate selon les secteurs d'activités. Ainsi, des grandes entreprises appartenant à certaines branches font apparaître un état qui peut-être qualifié d'« homogénéité de la diversité », alors que leurs concurrents dans d'autres secteurs font ressortir davantage d'« hétérogénéité de la diversité ». En effet, les grandes entreprises dans le « commerce », ainsi que celles actives dans la branche « services collectifs, sociaux et personnels », ont des indices de diversité moins marqués que les grandes entreprises dans le « secteur financier », dans l'« industrie » ainsi que dans la branche « transports ».

A ce stade, la Chambre de Commerce relève, à titre conclusif, que :

- la langue française occupe une place prépondérante dans les entreprises luxembourgeoises, avec non loin de 40% des salariés l'utilisant en tant que langue maternelle ;
- le français semble être la langue la plus apte à devenir la principale « *lingua franca* » du monde du travail, considérant que cette langue devrait au moins être maîtrisée également par les ressortissants luxembourgeois (25,4% des salariés dans le secteur marchand), ainsi que les ressortissants portugais (12,9%). Il ressortirait, du cumul de ces chiffres, un taux de pénétration minimum de la langue française de quelque 80%¹⁴⁸ ;
- à côté de la langue française, presque 40% des salariés dans le secteur privé parlent, en tant que première langue, une langue germanique. Le français n'est pas la langue maternelle de quelque 6 salariés sur 10 dans le secteur marchand de l'économie. Ainsi, il serait faux de conclure que les langues luxembourgeoise et allemande n'occupent pas une place importante sur le marché du travail ;
- la diversité des nationalités, et des langues employées, dépend toutefois très largement du secteur d'activité économique, ainsi que de la taille de l'entreprise. Partant, les enseignements que l'on pourrait tirer de la répartition totale des salariés des différentes nationalités dans la population active ne reflètent pas nécessairement les réalités « ségréguées » dans les différents secteurs, et encore moins dans les entreprises individuelles.

¹⁴⁸ Ce pourcentage comprend également les quelque 2,6% d'Italiens que compte la force de travail luxembourgeoise dans le secteur marchand.

La Chambre de Commerce estime en outre que :

- l'économie luxembourgeoise est l'une des économies les plus performantes dans le monde industrialisé. Ainsi, la grande diversité culturelle et linguistique ne freine guère le dynamisme économique au Luxembourg, au contraire (voir l'encadré ci-après) ;
- les entreprises démontrent un certain pragmatisme en matière d'embauche de travailleurs issus de cultures et de pays différents. La diversité et la mixité, au sein des secteurs et des entreprises, sont grandes, et les réalités observées dans une branche donnée ne sont pas nécessairement transposables à d'autres secteurs ;
- le cadre linguistique est fortement évolutif, et les entreprises luxembourgeoises n'auront guère d'autre choix que de s'adapter en permanence, comme elles ont déjà eu l'occasion de le faire à de nombreuses reprises par le passé (intégration des vagues d'immigration allemande, italienne et portugaise ; prise en charge des travailleurs frontaliers ; recrutement de personnels hautement qualifiés issus de pays tiers, etc.).

Bien qu'il paraisse hasardeux d'avancer des enseignements généraux, voire des recommandations ponctuelles, face à l'hétérogénéité linguistique, la Chambre de Commerce conclut néanmoins que la langue française semble revêtir le statut de principal dénominateur commun dans la plupart des secteurs d'activités et d'entreprises. L'allemand ne doit pas pour autant être négligé, avec toujours une large proportion de travailleurs germanophones dans la population active, en général, et dans plusieurs secteurs hautement contributifs à la valeur ajoutée et aux recettes fiscales, en particulier. La langue anglaise, bien qu'il ne s'agisse ni d'une langue « officielle », ni d'une langue qui concernerait un nombre élevé de travailleurs au titre de langue maternelle, revêt également une importance significative, notamment dans les filiales d'entreprises multinationales implantées au Luxembourg. La langue nationale, le luxembourgeois, concerne, aujourd'hui, encore directement 1 salarié sur 4 au titre de langue maternelle. Or, le luxembourgeois reste dominant dans le secteur public, avec non loin de 9 salariés sur 10 ayant un passeport luxembourgeois. Le luxembourgeois reste par ailleurs la principale langue dans la vie associative et politique.

Il apparaît, à ce stade, un certain déphasage : la langue dominante dans l'économie productive est le français alors que la principale langue dans le secteur non-marchand demeure le luxembourgeois.

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion d'insister, dans un bulletin économique précédent, sur les importants problèmes en matière de cohésion sociale sous-jacents à la dichotomie du marché de travail¹⁴⁹. Elle reviendra d'ailleurs brièvement sur cette thématique au niveau de quatrième chapitre du présent « *Actualité & tendances* ». Or, dans le contexte spécifique de l'emploi des langues qui préoccupe la Chambre de Commerce dans cette partie, la Chambre de Commerce lance un appel général pour une meilleure prise en compte des réalités du secteur marchand, qui constitue la fondation du modèle social luxembourgeois, dans les sphères politiques et administratives.

¹⁴⁹ Actualité & tendances n°10: « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

En termes démocratiques, 75% des « voix » ne sont pas luxembourgeoises dans la création de la richesse économique, alors que ces mêmes voix restent largement écartées du processus politique et de la fonction publique. En l'occurrence, il convient nécessairement de ne pas « grossir » outre mesure l'importance de la langue luxembourgeoise dans ces derniers contextes si le pays veut réellement atteindre une forte cohésion sociale et un haut niveau d'intégration des ressortissants étrangers et des frontaliers. Par là, la Chambre de Commerce n'entend nullement remettre en question, *per se*, l'emploi de la langue luxembourgeoise, qui doit coexister avec les langues principales, à savoir le français en premier lieu, et l'allemand en second lieu. Or, la langue luxembourgeoise ne doit pas supplanter les autres langues dans certains contextes précis, voire de façon opportuniste, afin d'éviter d'exclure, *de facto*, une quote-part très importante des parties prenantes à la prospérité économique du Grand-Duché. Ceci est d'autant plus vrai que le Luxembourg se caractérise, outre une immigration à longue durée, également par une immigration économique limitée dans le temps pour laquelle l'apprentissage des trois langues usuelles du pays ne se conçoit guère.

La réalité du marché du travail fait ressortir que les Luxembourgeois se trouvent dans une situation largement minoritaire. Les entreprises gèrent, au quotidien et sans heurts, cette situation résolument unique. Il n'y a plus que dans quelques cas concrets que cette réalité n'est pas d'application, au détriment de la cohésion sociale et de la compréhension mutuelle. Une prise en compte des réalités « démocratiques » du monde de travail renforcerait notamment le statut de la langue française dans la fonction publique et dans le débat politique.

Un pays dépendant si fondamentalement de la prise de risque étrangère pour développer son activité entrepreneuriale, qui a besoin d'immigrés pour créer et occuper les postes de travail qu'il ne peut pas pourvoir avec ses propres ressources et qui est amené à exporter plus de 80% de sa production en raison d'un marché intérieur trop exigü, ne peut pas continuer à s'approprier la fonction publique, à monopoliser le débat public et à mettre en œuvre une politique redistributive dont bénéficient, en premier lieu, ses propres ressortissants. Ces derniers sont, en outre et dans l'écrasante majorité des cas, éloignés des réalités socio-économiques. Le Luxembourg ne pourra pas s'attendre à ce qu'un tel modèle puisse fonctionner *ad aeternam*.

Encadré 10: Lien entre multilinguisme et compétitivité de l'économie luxembourgeoise

1. Introduction

Le multilinguisme du Luxembourg, en général, et de sa population active, en particulier, sont souvent mis en avant comme avantage compétitif, ou du moins en tant qu'outil de promotion, de l'économie luxembourgeoise.

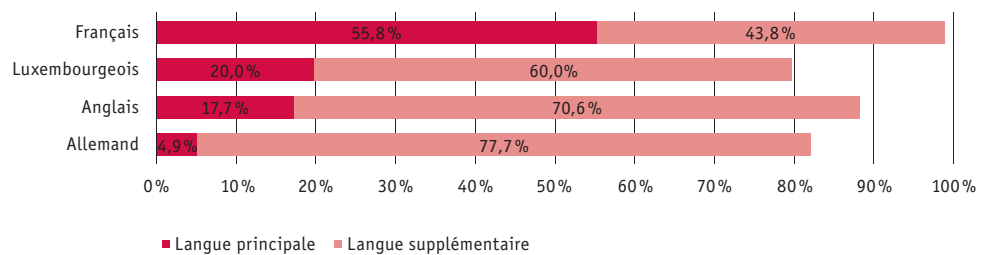
Aux yeux de la Chambre de Commerce, il s'agit, en effet, d'un vrai avantage du Luxembourg, de même que d'un point fort qui n'est ni basé sur l'exploitation d'une niche de souveraineté, ni qui pourrait être facilement défait sur base d'une simple décision politique prise à l'étranger. En effet, le plurilinguisme ne se décrète guère par une décision politique: il prend des années, sinon des décennies, à se mettre en place dans un pays donné et il permet à ce même territoire de promouvoir ses valeurs, sa culture, mais également ses biens et ses services, de façon optimale à l'étranger et, partant, de renforcer les débouchés internationaux de sa production indigène. Le multilinguisme apparaît par ailleurs, de l'avis de la Chambre de Commerce, comme un ingrédient essentiel de la politique en matière d'attraction de sièges sociaux d'entreprises multinationales au Luxembourg.

Afin de mieux cerner l'impact du multilinguisme sur la compétitivité des entreprises, tel que cet apport est perçu par les chefs et dirigeants d'entreprises, l'entreprise « Berlitz », spécialiste en compétences linguistiques, ensemble avec l'entreprise « Quest », spécialisée en études de marché, ont récemment procédé à une étude détaillée sur le multilinguisme en tant que facteur de compétitivité. La Chambre de Commerce a été associée à cette enquête qui s'est déroulée en mai 2011 et qui a mobilisé 265 chefs et dirigeants d'entreprises actives dans l'ensemble des secteurs économiques du Luxembourg. A travers cet éclairage thématique, la Chambre de Commerce souhaite mettre en exergue quelques-uns des principaux faits saillants de cette étude.

2. Situation langagière actuelle dans les entreprises

Pour 55,8% des entreprises interrogées, le français est la première langue utilisée. Le luxembourgeois arrive en deuxième place avec 20,0%, suivi de l'anglais (17,7%) et de l'allemand (4,9%).

Graphique 41: Principale langue et autres langues utilisées dans les entreprises



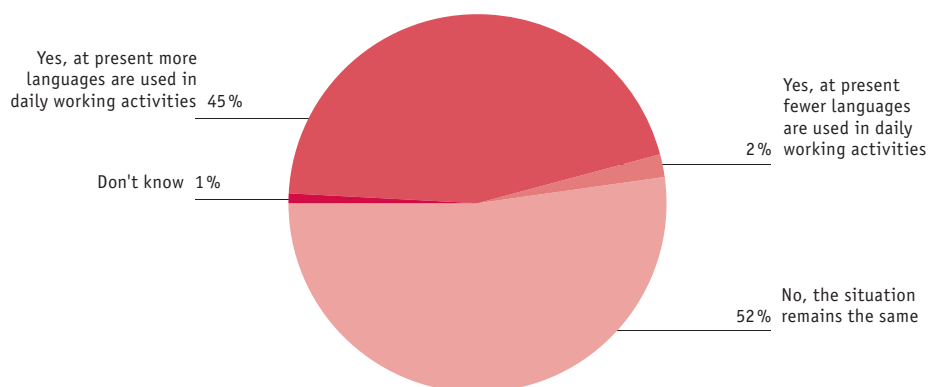
Source: © Berlitz/Quest.

Comme il ressort clairement du graphique ci-avant, la plupart des entreprises utilisent, à côté de leur « première langue », une ou plusieurs autres langues. L'allemand revêt, à ce titre, une situation particulière, cette langue étant, *a priori*, peu employée comme première langue, ce qui n'empêche pas qu'elle arrive en tête du classement des « autres langues employées » (77,7%). Au total, le français est utilisé par 99,6% des entreprises, l'anglais arrivant en deuxième place avec 88,3%, suivi de l'allemand (82,6%) et du luxembourgeois (80,0%).

Interrogés sur les raisons quant aux choix des premières langues dans leurs établissements respectifs, 70,2% répondent, de façon pragmatique, qu'il s'agit du principal dénominateur commun. 34,0% des répondants font valoir qu'il s'agit de la langue officielle de l'entreprise en question, et 27,5% estiment, en outre, qu'il s'agit de la langue usuelle du principal marché desservi par l'entreprise.

Le graphique suivant résume l'évolution de la situation langagière dans les entreprises au cours des cinq dernières années. 45% des répondants estiment que, désormais, leur entreprise utilise davantage de langues qu'il y a cinq ans, alors que 52% répondent que la situation afférente demeure inchangée. Interrogés sur les raisons pouvant expliquer cette évolution, les deux tiers (63,2%) ont répondu qu'il s'agissait simplement d'une évolution naturelle. Relevons, à cet égard, que 24,8% des entreprises ont déclaré avoir activement recherché d'autres profils linguistiques sur le marché du travail.

Graphique 42: Evolution de la situation langagière dans les entreprises au fil des cinq dernières années



Source : © Berlitz/Quest.

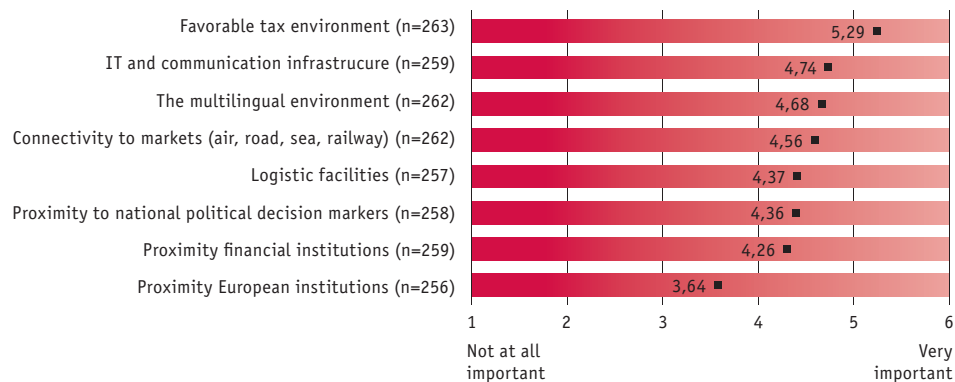
3. Avantages perçus du multilinguisme pour l'économie luxembourgeoise

Un thème fort, abordé par l'étude, a amené les chefs et dirigeants d'entreprises à « hiérarchiser » l'importance de certains avantages phares souvent associés au Luxembourg en tant que plateforme pour investir et pour établir une entreprise ou implanter une filiale ou succursale. Il en ressort que l'environnement polyglotte arrive en troisième position parmi les considérations les plus importantes à cet égard. Ainsi, aux yeux des répondants, seuls le cadre fiscal et les infrastructures en matière de NTIC seraient encore plus déterminants que le multilinguisme pour l'attrait de nouvelles entreprises au Grand-Duché.

Les aspects relatifs à la connectivité aux marchés, aux infrastructures logistiques, ainsi que la proximité des décideurs politiques, du centre bancaire et financier et du centre européen, bien qu'importants, n'arrivent qu'après l'environnement multilingue du Luxembourg.

Graphique 43 : Importance du multilinguisme aux fins d'attraction de nouvelles entreprises au Luxembourg

Sur une échelle de 1 (pas important du tout) à 6 (très important)



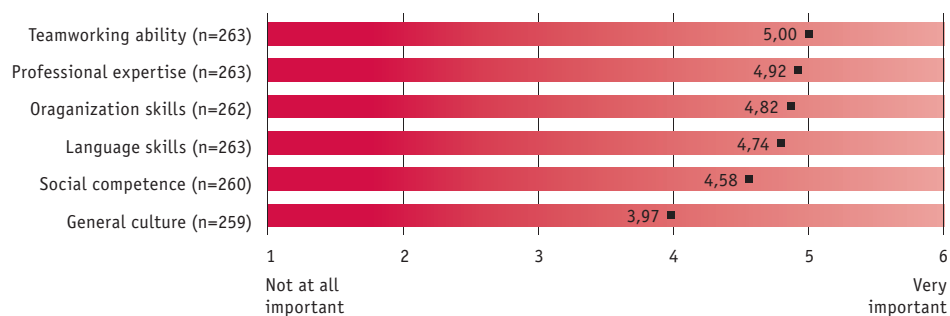
Source: © Berlitz/Quest.

En tout, 87% des répondants estiment que le multilinguisme de la force de travail et de la population constitue, bel et bien, un avantage phare pour attirer de nouvelles entités au Luxembourg. De surcroît, une large majorité (62%) déclare que l'environnement multilingue du Luxembourg facilite l'embauche de travailleurs étrangers hautement qualifiés.

4. Importance des capacités linguistiques à l'embauche

Interrogés sur l'importance de différents attributs dans leurs choix de recrutement, les entreprises ont procédé à la hiérarchisation reprise au niveau du graphique ci-après.

Graphique 44: Importance de différents attributs dans les choix de recrutement
Sur une échelle de 1 (pas important du tout) à 6 (très important)



Source : © Berlitz/Quest.

Bien que les capacités linguistiques n'arrivent qu'en quatrième place, la Chambre de Commerce tient à relever que les quatre premiers attributs sont tous compris dans une fourchette de valeurs comprises entre 4,74 et 5,00 sur une échelle allant de 1 à 6. Ainsi, les capacités linguistiques, au même titre que la capacité de travail en équipe, l'expérience professionnelle et l'organisation au travail, jouent un rôle fondamental dans les choix de recrutement des entreprises.

Notons par ailleurs que 41% des répondants estiment, qu'au cours des cinq dernières années, les capacités linguistiques des candidats au recrutement se sont améliorées, 37% déclarent que ces dernières sont restées inchangées, et selon 13% des interrogés, les capacités en question se sont dégradées.

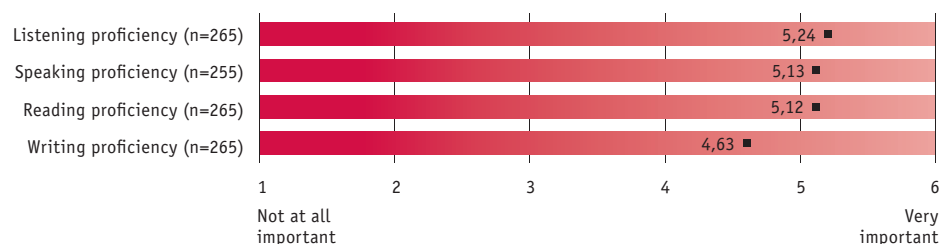
En matière de connaissances linguistiques des différents sous-segments du marché du travail luxembourgeois, les entreprises évaluent que les ressortissants luxembourgeois disposent des meilleures capacités (5,01 sur 6) en la matière, suivis des résidents étrangers (4,04) et des frontaliers (3,11).

Il est communément admis que la maîtrise d'une langue peut être appréhendée selon les capacités réceptives (compréhension orale et compréhension écrite), d'une part, et les capacités productives (expression orale et expression écrite), d'autre part. Aux yeux des chefs et dirigeants d'entreprises ayant participé à l'étude, l'ensemble des capacités ne sont toutefois pas d'importance égale. En effet, la compréhension orale arrive en tête et suivent l'expression orale, la compréhension écrite et les capacités rédactionnelles.

Cet état de fait revêt, aux yeux de la Chambre de Commerce, une importance fondamentale dans la mesure où ces conclusions s'appliquent *mutatis mutandis* aux considérations ayant trait à l'attribution de la nationalité luxembourgeoise au terme d'une procédure de naturalisation: la compréhension orale prime sur les capacités d'expression. Seules les épreuves linguistiques préalables à l'entrée dans la fonction publique n'opèrent pas la distinction entre, notamment, la compréhension orale et la langue parlée en ce qui concerne les niveaux requis au minimum.

Graphique 45 : Importance de différents attributs dans la maîtrise des langues en entreprise

Sur une échelle de 1 (pas important du tout) à 6 (très important)



Source: © Berlitz/Quest.

La Chambre de Commerce relève par ailleurs que 19% des interrogés, soit presque une entreprise sur cinq, déclarent avoir des difficultés à recruter des travailleurs ayant des connaissances linguistiques précises et déterminées. Le luxembourgeois est, à cet égard, la langue la plus souvent citée (7,5%), suivie de l'allemand (4,9%) et de l'anglais (3,8%).

5. Inconvénients perçus du multilinguisme pour la compétitivité des entreprises

L'enquête, bien que focalisée davantage sur les avantages du plurilinguisme sur la compétitivité des entreprises, a également fait le point sur les inconvénients perçus par les répondants d'une telle situation. Alors que 30% des répondants ne voient aucun désavantage résultant d'une situation plurilingue dans leurs établissements, environ une entreprise sur sept (14%) invoque des malentendus dus à la maîtrise insuffisante des langues employées et 12% des répondants citent le choix d'un « dénominateur commun » et la communication interne « complexe » comme inconvénients de taille. De nombreuses entreprises déplorent par ailleurs la ségrégation de leur force de travail (« clustering »), et les atteintes à l'esprit d'équipe qui en résulte, ainsi que les malentendus résultant non pas du multilinguisme, mais bien de la « multi-culturalité » de leur force de travail.

Seul 1% des répondants déplore le déclin de la langue luxembourgeoise en tant que langue de travail. Ainsi, les entreprises ont largement réussi à adopter une approche pragmatique et décomplexé en matière d'emploi des langues, sans, notamment, vouloir imposer un niveau de connaissance démesuré ou disproportionné de la langue luxembourgeoise. Une telle approche ne devrait-elle pas insuffler une nouvelle dynamique aux discussions ayant trait notamment au niveau de maîtrise requis de la langue luxembourgeoise dans la fonction publique ?

Graphique 46 : Inconvénients perçus d'une force de travail multilingue



Source : © Berlitz / Quest.

4. La société mosaïque luxembourgeoise face à ses défis

4.1. Introduction

La quatrième et dernière partie du présent bulletin économique entend avancer les principales pistes de réflexion de la Chambre de Commerce eu égard aux thèmes abordés à travers ce document. En premier lieu, le chapitre précédent a clairement mis en exergue les nécessités quant à une amélioration du fonctionnement démocratique de la société luxembourgeoise, tout comme il a lancé un appel pour une approche plus pragmatique en matière d'application du régime des langues, à l'instar des entreprises luxembourgeoises qui pratiquent un tel pragmatisme au jour le jour. Ce double appel sera au cœur de la sous-partie 4.2 ci-après.

Ensuite, la Chambre de Commerce reviendra sur la dichotomie ou la ségrégation du marché du travail luxembourgeois, qu'elle juge particulièrement néfaste dans une perspective du développement durable et harmonieux de la société luxembourgeoise et qui s'oppose, à ses yeux, aux enjeux en matière de cohésion sociale et de solidarité réciproque.

La Chambre de Commerce entend conclure cet « *Actualité & tendances* » en passant en revue les défis que doit relever le Luxembourg afin de pérenniser son succès économique à travers le déploiement des niches de compétences.

« *Fir kënnen ze hale wat mer hunn kënnen mer net bleiwe wat mer sinn* ». Le Luxembourg doit faire preuve d'une grande ouverture d'esprit. La mentalité propice à l'inertie et à la défense myope d'acquis de tous genres doit être brisée et nous devons nous rendre à l'évidence que, sans les ressources transfrontalières, notre pays cesserait tout simplement d'exister. Le Luxembourg peut choisir entre ouverture et fermeture. S'il opte pour l'ouverture, il doit optimiser la capacité d'intégration du pays et se réformer. Si, par contre, il opte pour la fermeture, il sonnera le glas du « modèle luxembourgeois », même s'il peut alors continuer de remettre les réformes aux calendes grecques tout en prenant le risque de finir, tôt ou tard, là où mène l'inertie, c'est-à-dire au déclin.

4.2. Pour un renforcement de la démocratie participative et une application pragmatique du régime des langues

4.2.1. Les droits politiques des ressortissants étrangers

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, les ressortissants étrangers ont vu un renforcement de leurs droits politiques, et peuvent désormais briguer des postes de bourgmestre et d'échevin au niveau communal (voir partie 3.3.). De même, la discrimination entre les ressortissants communautaires et non-communautaires, au niveau local, a été abolie par la même occasion, état de fait dont la Chambre de Commerce se félicite.

A partir des élections communales du mois d'octobre 2011, les Luxembourgeois et l'ensemble des ressortissants étrangers se situent donc largement sur un pied d'égalité au niveau du droit de vote - actif et passif - auprès des administrations locales. Une différence, toutefois, qui reste d'actualité, réside dans le fait que les étrangers doivent s'inscrire sur les listes électorales pour exercer leur droit de vote au niveau communal - après un délai de résidence minimum de 5 ans au Grand-Duché -, alors que les ressortissants luxembourgeois sont inscrits d'office et sont donc soumis à l'obligation de vote inhérente au système électoral luxembourgeois.

Pour les dernières élections communales en date, à savoir le 9 octobre 2011, la Chambre de Commerce déplore notamment que le délai pour l'inscription des ressortissants étrangers sur les listes électorales ait été fixé de manière si précoce, en l'occurrence au 14 juillet 2011. « On sait que les campagnes électorales ne commencent véritablement qu'à la rentrée [scolaire]. Techniquement, il devrait être possible de ne clôturer ces listes qu'une semaine avant l'échéance électorale¹⁵⁰ ». Le régime actuel, en vertu duquel les étrangers doivent s'inscrire sur les listes bien avant le lancement des campagnes électorales, doit partant être modernisé. Malgré cette échéance précoce, 32.130 personnes de nationalité étrangère se sont inscrites sur les listes électorales communales, ce qui représente une hausse appréciable (+34,1%) par rapport aux élections communales d'octobre 2005. Ce score est d'autant plus encourageant, qu'entre 2006 et 2010, quelque 12.000 personnes ont été naturalisées et sont, partant, inscrites d'office sur les listes électorales en tant que citoyens luxembourgeois. Les inscriptions recueillies, pour la campagne communale de 2011, correspondent à un taux d'inscription des personnes étrangères éligibles de 18%. Leur poids électoral passe ainsi à 12%, contre 10% en 2005¹⁵¹. Ce score, bien qu'encourageant, reste néanmoins insuffisant et insatisfaisant eu égard au poids démographique des ressortissants étrangers.

En matière de droits politiques des ressortissants étrangers au niveau communal, la Chambre de Commerce milite en faveur d'une inscription d'office des étrangers sur les listes électorales ou, à défaut, d'une extension conséquente des délais d'inscriptions afférents. En effet, le niveau communal représente sans doute le premier vecteur d'intégration d'un ressortissant étranger au Luxembourg et il faudrait, partant, donner la possibilité réelle à toute personne de concourir à la démocratie locale, qui consiste à participer à la prise de décision collective à l'endroit de résidence, de séjour, à la vie associative et culturelle, de scolarité des enfants, etc.

A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce préconise une modernisation du cadre légal en matière de l'emploi des langues au niveau du conseil communal, d'une part, et au collège échevinal, d'autre part. En effet, l'article 14 de la loi communale modifiée dispose que: « *La langue usuelle parlée au conseil communal est le luxembourgeois. Les conseillers peuvent s'exprimer également dans l'une des autres langues visées à l'article 3 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Nul ne saurait toutefois demander une interprétation de la langue parlée ou une traduction des documents écrits présentés en une des langues visées par la loi précitée ou en toute autre langue* ».

Dans son rapport sur le projet de loi n°5858 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale du 18 février 2003, la Commission des affaires intérieures, de la Grande Région et de la police de la Chambre des Députés avait estimé, à cet égard, que: « *La lecture stricte à adopter de l'article 14 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, s'agissant d'un texte d'ordre public, se fait au sens qu'un conseiller communal peut s'exprimer en une des trois langues administratives. Les membres du collège échevinal s'expriment en langue luxembourgeoise. En effet, le terme « conseillers » utilisé à la deuxième phrase du second alinéa de l'article 14 de la loi communale modifiée désigne les conseillers communaux; le bourgmestre et les échevins sont membres du conseil communal, plus précisément membres de l'organe exécutif de la commune, mais ils ne sont pas conseillers communaux* ».

La Chambre de Commerce s'interroge tout particulièrement s'il est répréhensible, dans le chef d'un conseiller communal, de demander une interprétation dans une autre des trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. En l'occurrence, pour être luxembourgeois, il ne faut pas nécessairement maîtriser les trois langues en question, alors que ces dernières peuvent être valablement utilisées, toutes les trois, dans les conseils communaux.

150 D'Lëtzebuurger Land du 14 janvier 2011. Citation de N. Dubajic du Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales.

151 Pour le détail des inscriptions, le lecteur se référera au site de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI).

Rappelons que l'article 7, paragraphe 1^{er}, lettre b) de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise prévoit simplement que la naturalisation est refusée à l'étranger: « *lorsqu'il ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et lorsqu'il n'a pas réussi une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée [...]* ». Ainsi, peut devenir citoyen luxembourgeois une personne, par exemple, qui s'exprime exclusivement en français ou en allemand, et qui ne maîtrise la langue luxembourgeoise qu'au strict minimum prévu par l'article 7 précité¹⁵². Alternativement, une personne pourrait valablement se voir accorder la naturalisation en ne maîtrisant que la langue luxembourgeoise, à côté de sa langue maternelle qui ne serait ni le français, ni l'allemand.

Des deux exemples précités ressort clairement qu'il ne faut guère être parfaitement trilingue pour se voir attribuer la nationalité luxembourgeoise. Or, à partir du moment où une telle approche est dûment acquise et prévue par la loi, le fait de refuser quelque interprétation ou traduction est dénué de tout fondement, voire constitue-t-il une situation aberrante. Un tel déni des droits des citoyens luxembourgeois non-trilingues aurait pour conséquence une discrimination disproportionnée à leur encontre et déboucherait, *in fine*, sur une ségrégation des Luxembourgeois en plusieurs catégories.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les dispositions restrictives prévues à l'article 14 de la loi communale modifiée rentrent donc, de manière flagrante, en conflit avec les exigences en matière d'octroi de la nationalité luxembourgeoise. Ainsi, sans même considérer les cas du conseiller, de l'échevin ou du bourgmestre étranger, même des citoyens luxembourgeois ne pourraient pas se prévaloir d'une traduction d'une langue qu'ils ne maîtrisent pas, et qu'ils ne sont pas tenus de maîtriser. La prise en compte de l'ouverture du droit de vote passif aux ressortissants étrangers, y compris pour les postes exécutifs, renforce davantage le caractère infondé et disproportionné des dispositions de l'article 14 en question.

Le maintien de cette disposition, ainsi que son interprétation restrictive, remet fondamentalement en question non seulement la possibilité matérielle des étrangers à mettre en œuvre leurs nouveaux droits politiques, mais également celle des Luxembourgeois non pas « de souche », mais naturalisés. Si la volonté du législateur a bien été d'élargir le droit de vote au niveau communal à l'ensemble des résidents, il incombe, qu'après le vote du texte légal en question, qu'il s'attèle dès à présent à la refonte des textes légaux ayant un impact direct sur les possibilités concrètes des étrangers et des personnes naturalisées ne maîtrisant pas les trois langues usuelles du pays de profiter de cette ouverture.

¹⁵² Voir encadré 9.

En ce qui concerne la participation politique des ressortissants étrangers aux élections législatives, la Chambre de Commerce ne se prononce pas à ce stade en faveur de leur inscription d'office sur les listes afférentes mais rappelle que les conditions suivantes doivent être remplies à tout moment pour garantir une intégration optimale des ressortissants étrangers à travers la procédure de naturalisation :

- une mise en œuvre pragmatique de la loi du 23 octobre 2008, notamment en ce qui concerne les langues et les cours d'instruction civique (voir encadré 9) ;
- une procédure de naturalisation rapide, non discriminatoire et gratuite ;
- une baisse à opérer au niveau de la durée de résidence minimale sous-jacente à la procédure de naturalisation pour la porter, comme précédemment, à 5 ans. Ceci constituerait d'ailleurs un simple alignement par rapport au délai de résidence minimal dans le contexte de l'octroi du droit de vote au niveau communal ;
- une réintroduction des dispositions légales en matière d'options, notamment au bénéfice des étrangers liés, par mariage ou partenariat, à un Luxembourgeois ;
- un renforcement du sentiment d'appartenance politique des personnes qui ne s'expriment pas, ou peu, en luxembourgeois par la propagation et l'emploi des langues française et allemande notamment dans le domaine sociopolitique, les médias audiovisuels, et à travers la mise à disposition de documents de campagne électorale dans l'ensemble des langues administratives et la traduction de sites Internet de l'administration publique ;
- une politique d'information et de sensibilisation proactive et volontariste en faveur de la nationalité luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce estime, en effet, qu'à travers l'introduction du régime de double nationalité, les ressortissants étrangers disposent désormais d'une réelle opportunité pour concrétiser et, surtout, pour officialiser leur attachement au Luxembourg sans pour autant renoncer à leurs origines et à leur culture. Sans une telle introduction, le droit de vote actif aux élections législatives aurait dû être, aux yeux de la Chambre de Commerce, accordé aux résidents étrangers après un délai de résidence de cinq ans.

Or, la Chambre de Commerce rappelle, par ailleurs, que l'ensemble des pays étrangers ne permettent pas à leurs ressortissants de conserver leur nationalité d'origine au moment de l'adoption, de plein gré, par ces personnes, d'une autre nationalité. En effet, la loi luxembourgeoise à elle seule ne peut pas garantir l'obtention d'une double, voire multiple, nationalité aux personnes auxquelles est accordée la naturalisation. Une double nationalité ne peut donc résulter que de dispositions inscrites, à la fois, dans la législation nationale du Luxembourg et dans celle du pays d'origine du demandeur. Bien que la loi luxembourgeoise ne puisse guère influencer le droit étranger en matière de nationalité, il résulte néanmoins, de par l'incompatibilité éventuelle du droit étranger avec le droit luxembourgeois, une discrimination potentielle, bien qu'involontaire, de certaines personnes qui perdraient leur nationalité en cas de naturalisation au Luxembourg. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait de développer des pistes pour que ces personnes, munies d'une preuve dûment étayée qu'elles ne peuvent pas adopter la nationalité luxembourgeoise sans renoncer à la leur, puissent se voir octroyer un droit de vote aux élections législatives au Grand-Duché après un certain délai de résidence, qui devrait nécessairement être aligné avec le délai minimum en vigueur en matière de naturalisation.

La Chambre de Commerce propose également d'instaurer un droit de vote « virtuel » dans le chef des ressortissants étrangers. Il serait, par exemple, possible de soumettre, par voie d'enquête représentative et lors des élections législatives, les mêmes listes et candidats au vote, mais dans la communauté étrangère. Une juxtaposition des résultats du vote virtuel des étrangers et du vote réel des autochtones permettrait de juger du caractère déphasé, ou non, du verdict national par rapport au vote de la communauté étrangère. La Chambre de Commerce recommande, par ailleurs, vivement aux autorités publiques de mener systématiquement des études comparatives entre les principales préoccupations électorales des Luxembourgeois et celles des étrangers, et d'adapter les jalons politiques à mettre en œuvre en conséquence.

4.2.2. Pour une revalorisation des frontaliers en matière de participation démocratique

En matière d'intégration et de participation des populations étrangères à la société luxembourgeoise, une attention particulière doit être apportée au phénomène des travailleurs frontaliers. Le débat sur l'accès à la nationalité ou sur la participation aux élections communales et européennes repose sur le postulat qu'on ne peut intégrer à la société luxembourgeoise que les personnes qui résident sur le territoire du Grand-Duché. D'une certaine manière, le seul lieu de résidence conditionnerait la capacité d'intégration d'un individu. Or, le Luxembourg constitue le pays par excellence qui a réussi à faire appel aux ressources présentes au-delà de ses propres frontières pour assurer son développement socio-économique.

A l'heure actuelle, le Luxembourg est le pays d'Europe dans lequel le phénomène du travail frontalier a pris le plus d'ampleur. Aussi longtemps que le phénomène frontalier restait un phénomène marginal (en proportion de la population active), la question de la participation des frontaliers à la société luxembourgeoise ne se posait guère. Or, au 30 juin 2011, les frontaliers représentaient plus de 40% de l'emploi intérieur (155.686 personnes). La Chambre de Commerce a également pu montrer *supra* que, contrairement aux idées reçues, les frontaliers dépensent une part importante de leurs revenus au Grand-Duché. Rappelons également qu'en 2060, l'économie luxembourgeoise pourrait occuper jusqu'à 685.000 frontaliers¹⁵³.

D'une manière plus ou moins implicite ou (in)consciente, les pouvoirs publics ont fait le choix de privilégier le recours à la main-d'œuvre frontalière pour soutenir la croissance économique du Grand-Duché. En effet, le Luxembourg ne serait guère apte à accueillir, du jour au lendemain, davantage de travailleurs étrangers résidant sur son territoire, ne serait-ce que du point de vue des infrastructures logistiques, scolaires, familiales, de logement et autres. En effet, une prise de résidence de l'ensemble des frontaliers sur le territoire luxembourgeois ferait gonfler la population résidente de plus d'un tiers.

Dans cette situation, les besoins en main-d'œuvre des employeurs luxembourgeois, couplés avec les insuffisances des infrastructures nationales en termes, notamment, de logement, d'éducation et de structures familiales, induisent, qu'à l'avenir et en cas de situation conjoncturelle et structurelle favorable, le nombre de travailleurs frontaliers devrait encore progresser. A l'instar de la quote-part des ressortissants étrangers dans la population, les frontaliers pourraient, dans un avenir relativement proche, se retrouver en supériorité numérique par rapport aux travailleurs résidents. Or, la progression du nombre de frontaliers, d'environ 6.200 personnes par an, a des conséquences très importantes sur la morphologie du Grand-Duché¹⁵⁴.

¹⁵³ Voir l'encadré 4 dédié aux projections sociodémographiques.

¹⁵⁴ Moyenne arithmétique de la période 1995 à 2010.

Au niveau des transports, par exemple, l'infrastructure ferroviaire, routière et autoroutière semble déjà faire face à des goulots d'étranglement à certains endroits. Les grands chantiers infrastructurels ne sont pas exempts de retards parfois considérables quant à leur réalisation, et la dégradation du solde budgétaire structurel de l'Etat jette une ombre sur les capacités de l'Etat à accompagner, par une politique d'investissements publics ambitieuse et pertinente, la montée en puissance du marché du travail luxembourgeois. Or, la présence quotidienne de plus de 150.000 «habitants» supplémentaires sur le territoire grand-ducal a des répercussions substantielles sur l'utilisation des infrastructures de transport, la gestion de l'environnement, etc. Le phénomène frontalier constitue, ainsi sans aucun doute, un enjeu majeur de politique publique et de développement durable pour le Grand-Duché.

Malgré son ampleur, et aux yeux de la Chambre de Commerce, les pouvoirs publics accordent un intérêt encore trop limité au phénomène frontalier. Ceci s'explique, sans doute, en grande partie par le fait que les frontaliers, de leur côté, ne sont guère structurés en tant que groupe social homogène. Hormis une représentation au sein des syndicats et de la Chambre des Salariés, il existe peu de véritables associations de frontaliers actives au Grand-Duché qui pourraient être l'interlocuteur du gouvernement et des pouvoirs publics. Cette situation semble regrettable dans la mesure où les frontaliers ne sont pas un facteur exogène du développement du Grand-Duché, mais une condition essentielle de la prospérité du Grand-Duché et du financement de son modèle social.

C'est pourquoi la Chambre de Commerce souhaite encourager le gouvernement à favoriser l'implication des frontaliers dans la société luxembourgeoise. Une telle implication va bien au-delà de la discussion concernant la reconnaissance de la double nationalité. En effet, il n'est pas envisageable, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'attribuer la nationalité luxembourgeoise aux frontaliers du seul fait qu'ils exercent leur activité professionnelle au Grand-Duché. Par contre, il n'est pas impossible d'imaginer des formes de participation citoyenne novatrices à leur égard.

Dans ce domaine, la Chambre de Commerce souhaite proposer plusieurs pistes de réflexion :

- Sur le modèle du Commissariat aux Etrangers, l'instauration d'un Commissariat aux Frontaliers qui s'occuperait spécifiquement des problèmes rencontrés par les frontaliers ;
- l'encouragement de la structuration des frontaliers en associations ou groupements susceptibles d'être l'interlocuteur privilégié du Commissariat aux Frontaliers et du gouvernement pour les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct ;
- la mise en place d'un dialogue constructif et une participation effective des frontaliers à la société luxembourgeoise visant à stimuler et à encourager l'attachement des frontaliers vis-à-vis du Grand-Duché ;
- le lancement de consultations portant sur les thèmes qui concernent directement les frontaliers (infrastructures de transport, démarches administratives, environnement, etc.).

La Chambre de Commerce est d'avis que le développement futur du Grand-Duché est trop dépendant de la contribution économique et sociale des frontaliers pour continuer à ignorer l'ampleur de ce phénomène. Les frontaliers ne font pas tapisserie mais sont des acteurs essentiels de la vie socio-économique au Luxembourg. La Chambre de Commerce invite donc le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour aller dans le sens d'une plus grande implication des frontaliers dans le fonctionnement de la démocratie luxembourgeoise.

L'encadré qui suit présente l'état actuel du projet dit «Taskforce frontaliers», déployé au niveau de la Grande Région. La Chambre de Commerce salue cette initiative et l'accompagne activement, notamment à travers son implication au sein du Comité économique et social de la Grande Région. Elle juge cette structure complémentaire, et non concurrentielle, aux propositions formulées *supra*.

Encadré 11: La Taskforce frontaliers de la Grande Région

1. Introduction¹⁵⁵

La Grande Région s'étend sur 4 pays, à savoir la région lorraine en France, les Länder de Rhénanie-Palatinat et de Sarre en Allemagne, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la Région wallonne en Belgique, sur une superficie totale de 65.000 km². Elle compte 11,3 millions d'habitants, 4,8 millions d'emplois et génère un PIB de l'ordre de 320 milliards EUR. Dans cet espace régional, quelque 204.000 personnes passent chaque jour une frontière nationale pour travailler dans un pays voisin, dont quelque 75% se rendent au Grand-Duché de Luxembourg aux fins d'une occupation salariée. La Grande Région constitue le plus grand marché du travail transfrontalier de l'ensemble de l'UE.

Malgré l'apparente banalisation du travail frontalier en Grande Région, les conditions-cadre d'un emploi transfrontalier ont souvent encore besoin d'être améliorées. En effet, l'intensification de la mobilité transfrontalière se heurte, encore trop souvent, à des obstacles de nature juridique et administrative. Afin de proposer des réponses concrètes à ses problèmes, le 10^e sommet de la Grande Région, qui s'est tenu le 1^{er} février 2008 à Namur, avait pris une résolution visant à mettre en place une «Taskforce frontaliers».

Le gouvernement sarrois a été chargé de la mise en place de cette nouvelle cellule. A cette fin, les autorités sarroises sont secondées par la Communauté germanophone de Belgique, alors que les autres entités territoriales de la Grande Région seront associées aux travaux de la Taskforce en tant que partenaires stratégiques et méthodologiques.

A l'occasion du 11^e sommet qui s'est tenu le 17 juillet 2009 à Luxembourg, la résolution prise par le précédent sommet a été adoptée à l'unanimité par tous les représentants des entités territoriales, puis concrétisée lors du 12^e sommet du 24 janvier 2011, en Sarre.

2. Mission et structure du projet

La mission de la Taskforce frontaliers consiste à élaborer et à proposer des solutions juridiques et politiques à des questions et problèmes que rencontrent les frontaliers, ainsi que leurs employeurs. A cet égard, la Taskforce se consacre en particulier aux thématiques du droit du travail et du droit social. Elle prend également en charge les questions liées à d'autres thématiques importantes pour les travailleurs frontaliers, comme par exemple la reconnaissance des diplômes ou encore la fiscalité.

Ces questions proviennent et découlent, d'une part, du travail quotidien d'organismes de conseil tels qu'EURES¹⁵⁶, mais aussi des chambres professionnelles et salariales, des syndicats, des organismes de sécurité sociale ou des agences régionales de l'emploi et, d'autre part, des données collectées et des questions relayées par l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi (OIE¹⁵⁷).

¹⁵⁵ Le présent encadré se base notamment sur des documents de travail du groupe de travail 2 «Marché du travail transfrontalier» du Comité économique et social de la Grande Région (CESGR).

¹⁵⁶ EURES (European Employment Services) est le portail européen sur la mobilité de l'emploi.

¹⁵⁷ L'OIE est un réseau constitué de six instituts spécialisés de la Grande Région, dont l'ADEM du côté luxembourgeois. L'INFO-Institut (situé à Sarrebruck) en assure la coordination et le secrétariat permanent.

« La Taskforce n'est pas directement un lieu d'accueil pour les frontaliers. Il ne s'agit pas non plus d'un centre de conseil. Elle établit bien davantage un lien entre les acteurs du marché du travail de la Grande Région et les décideurs politiques au niveau régional, national et européen. C'est à eux qu'elle soumettra des propositions en vue d'une amélioration fondamentale de la mobilité des travailleurs au sein de la Grande Région¹⁵⁸ ».

Le rôle de la Taskforce frontaliers est d'établir un lien entre les acteurs du marché du travail de la Grande Région et les décideurs politiques au niveau national et européen, auxquels elle soumettra des propositions visant à améliorer fondamentalement la mobilité sur le marché de l'emploi au sein de la Grande Région. La Taskforce frontaliers ambitionne aussi une étroite collaboration et une interconnexion avec des dispositifs comparables, tels que la Taskforce EuRegio Meuse-Rhin. Les régions partenaires ont convenu de mettre en place le projet à l'aide de fonds européens dans le cadre d'une demande de cofinancement INTERREG IV-A.

3. Etat actuel du projet

Le projet a été approuvé le 28 juin 2011 par les partenaires du programme INTERREG et la Taskforce frontaliers a pu entrer en phase opérationnelle dès le 1^{er} septembre 2011. La Taskforce frontaliers est rattachée et installée physiquement au ministère sarrois du travail – service « politique de l'emploi interrégionale ».

158 Gouvernement de Sarre: « Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und Sport », information presse 88/2011 du 30 août 2011.

4.3. La dichotomie du marché du travail – un anachronisme intenable

4.3.1. Etat des lieux du secteur public luxembourgeois

«Les analyses de l'emploi au Luxembourg ont souvent fait mention de l'existence d'un secteur «protégé», «réservé» on encore «abrité» [...] dans lequel les salariés luxembourgeois seraient nombreux à travailler, recherchant un certain «refuge» dans un contexte de concurrence accrue. Ils cherchent à faire valoir au sein de ce «secteur protégé» des compétences (notamment linguistiques) qui se sont raréfiées sur le marché de l'emploi, du fait du recours massif à la main-d'œuvre étrangère. Ce concept est difficilement mesurable, car les données statistiques ne s'y prêtent guère [...]. S'il fallait définir ce concept de secteur «protégé», nous dirions, de façon très large, qu'il comprend les activités nécessitant la nationalité luxembourgeoise et/ou la maîtrise des trois langues administratives du pays, ainsi qu'une certaine connaissance du Luxembourg et de ses pratiques [...]. De ce fait, le secteur «protégé» est surtout accessible aux nationaux et aux résidents implantés de longue date au Luxembourg¹⁵⁹».

Fin 2009, une importante étude, mise au point par l'Université du Luxembourg et publiée par le STATEC¹⁶⁰, s'est penchée sur ce «secteur protégé», lequel a été défini comme comportant le secteur public, ainsi que la santé et l'action sociale et les activités associatives et culturelles. L'accent a, toutefois, été mis sur le seul secteur public qui «[...] constitue en quelque sorte le noyau dur du secteur «protégé», dans le sens où il est le plus «exigeant» en termes de modalités d'accès [...]»¹⁶¹.

Le secteur public comprend, en premier lieu, l'emploi statutaire dans la fonction publique, c'est-à-dire les fonctionnaires et employés publics de l'Etat et des communes, ainsi que les cadres permanents des chemins de fer. Le tableau ci-dessous décrit l'évolution de ces effectifs sur les 50 dernières années. Au cours de la période considérée, l'emploi statutaire a progressé de 229%, et ce malgré une baisse structurelle de l'emploi auprès de la SNCFL. A l'échelle de l'Etat, les effectifs ont plus que triplé sur la même période.

Tableau 10: Evolution de l'emploi statutaire dans le secteur public

		1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Etat	Fonctionnaires et employés publics	7.801	8.290	10.403	12.051	21.460	21.874	22.189	22.878	23.589	24.227	24.637	24.984	25.537	26.772	27.841
	Fonctionnaires et employés communaux	1.966	2.280	2.656	3.080	3.316	3.467	3.635	3.796	3.893	3.965	4.078	4.149	4.292	4.494	4.588
Ch. de fer	Cadres permanents	5.213	4.393	4.013	3.445	3.088	3.163	3.202	3.190	3.094	3.062	3.020	3.022	3.045	3.109	3.161
	TOTAL	14.980	14.963	17.072	18.576	27.864	28.504	29.026	29.864	30.576	31.254	31.735	32.155	32.874	34.375	35.590
Evolution en % de l'emploi statutaire	Etat	-	6,3%	25,5%	15,8%	78,1%	1,9%	1,4%	3,1%	3,1%	2,7%	1,7%	1,4%	2,2%	4,8%	4,0%
	Communes	-	16,0%	16,5%	16,0%	7,7%	4,6%	4,8%	4,4%	2,6%	1,8%	2,8%	1,7%	3,4%	4,7%	2,1%
	Ch. de fer	-	-15,7%	-8,7%	-14,2%	-10,4%	2,4%	1,2%	-0,4%	-3,0%	-1,0%	-1,4%	0,1%	0,8%	2,1%	1,7%
	TOTAL	-	-0,1%	14,1%	8,8%	50,0%	2,3%	1,8%	2,9%	2,4%	2,2%	1,5%	1,3%	2,2%	4,6%	3,5%

Source: STATEC (date de consultation: 23 janvier 2012).

¹⁵⁹ STATEC, Economie et statistiques n° 34/2009: «Le secteur public», décembre 2009.

¹⁶⁰ STATEC, Economie et statistiques n° 34/2009: «Le secteur public», décembre 2009.

¹⁶¹ Notons dans ce contexte que l'étude du STATEC a été finalisée avant l'entrée en vigueur de la loi 18 décembre 2009 généralisant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise (se référer également à la partie 4.3.2.).

Or, la seule prise en compte de l'emploi statutaire est insuffisante afin de dresser un tableau exhaustif des contours du secteur public. Ainsi, le STATEC définit le secteur public¹⁶² « selon une approche économique, [comprenant] les administrations publiques de l'Etat et [les] collectivités locales [...] ainsi que les entreprises publiques¹⁶³ dont au moins 51% du capital est détenu par l'Etat ou les collectivités locales. On y associe également les établissements publics¹⁶⁴ ».

Ainsi, l'étude précitée considère, comme faisant partie du secteur public, l'ensemble des fonctionnaires et employés publics, la totalité des salariés ayant un employeur de droit public¹⁶⁵, les salariés de la CFL et la SNCT, ainsi que le personnel de certaines entreprises contrôlées directement et indirectement par l'Etat, et ce notamment dans le domaine de la production, de la commercialisation et de la distribution d'électricité et de gaz.

Il est à noter que le périmètre retenu par l'étude exclut le secteur de la « santé et de l'action sociale », qui comptait, fin mars 2008, quelque 23.000 travailleurs, dont 10.795 luxembourgeois¹⁶⁶, et ce pour la raison qu'une partie de ces salariés ont un employeur de droit public, alors qu'un reliquat travaille dans un environnement privatisé. D'après la définition ainsi retenue, et après en avoir expurgé l'ensemble du secteur « santé et action sociale », le secteur public comptait quelque 48.100 salariés en mars 2008.

Sur ces 48.100 salariés, plus de la moitié avaient le statut de fonctionnaire de l'Etat ou communal (52,6%). En tout, au 31 mars 2008, quelque 42,3% des salariés de nationalité luxembourgeoise travaillaient dans le secteur public. Il convient de relever, en outre, que d'après une enquête représentative datant de mi-2008, 59% des Luxembourgeois interrogés disent « envisageable » une carrière professionnelle dans l'administration publique, soit quelque 6 salariés luxembourgeois sur 10¹⁶⁷. La fonction publique est donc plébiscitée par les autochtones au-delà de ses seuls effectifs actuellement en place.

Parmi les autres chiffres clef présentés, au 31 mars 2008, par l'étude figurent les enseignements suivants :

- un salarié luxembourgeois sur quatre est aujourd'hui fonctionnaire¹⁶⁸ et 59% des Luxembourgeois travaillant dans le secteur public ont le statut de fonctionnaire ;
- un salarié luxembourgeois sur dix est, en outre, employé public ;
- près de la moitié des salariés luxembourgeois du secteur public travaille dans l'administration centrale, et 22,3% dans les administrations communales ;
- parmi les actifs luxembourgeois, les classes d'âges de 30 à 34 ans, et de 35 à 39 ans, sont le plus concernées par une occupation salariée dans le secteur public, et ce à concurrence de 46% ;
- les hommes (45,2%) sont plus concernés par un emploi public que les femmes (38,5%)¹⁶⁹ ;
- parmi les salariés de 60-64 ans encore actifs, plus de la moitié travaille dans le secteur public ;

162 STATEC, Economie et statistiques n° 34/2009 : « Le secteur public », décembre 2009.

163 « Une entreprise publique est une entreprise sur laquelle l'Etat ou les collectivités locales peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent ».

164 « Il y a lieu de comprendre par établissement public toute personne morale de droit public chargée par une disposition législative de gérer un ou des services publics déterminés sous le contrôle tutélaire de l'Etat, et qualifiée par telle par la loi portant création de l'établissement public ».

165 Que ce soit au niveau de l'Etat, des communes, des établissements publics et assimilés ou encore des syndicats de communes.

166 Il en résulte une quote-part de salariés luxembourgeois de quelque 47%. Ainsi, 10,9% des salariés luxembourgeois ont travaillé dans ce secteur en 2008.

167 Enquête réalisée par TNS-Ilres en mai-juin 2008.

168 24.803 fonctionnaires luxembourgeois sur 99.135 salariés autochtones au 31 mars 2008.

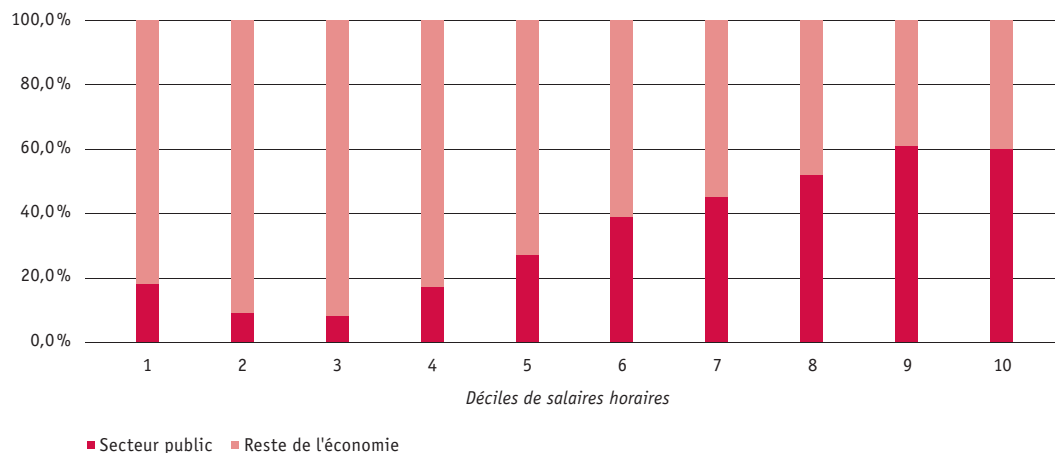
169 L'étude estime néanmoins que « cette différence pourrait s'expliquer notamment par la forte proportion de femmes travaillant dans la santé et l'action sociale [...] étant donné qu'il s'agit là d'un autre exemple de secteur « protégé » ».

- au total, 87,3% des salariés dans le secteur public avaient la nationalité luxembourgeoise en mars 2008, soit 41.966 personnes sur 48.067 emplois que comptait, à ce moment, le secteur public tel que défini par l'étude ;
- parmi les 12,7% de salariés étrangers dans le secteur public, les mieux représentés étaient les Portugais (3,5% des salariés dans ce secteur ; dont les trois-quarts sont des ouvriers), suivis des Français (3,1% ; dont les deux-tiers sont des employés) ;
- malgré la forte concentration d'autochtones, le secteur public compte également des activités dans lesquelles les salariés étrangers sont surreprésentés. Il en est notamment ainsi dans les centres de recherche publics.

L'étude estime que « *les conditions de travail et notamment la sécurité de l'emploi ne sont probablement pas étrangères à l'intérêt que portent les salariés luxembourgeois au secteur public* ». Or, il convient par ailleurs de rappeler les conditions de rémunération généreuses dans la fonction publique luxembourgeoise, et ce à tout niveau de carrière. En effet, les secteurs privilégiés des luxembourgeois, à l'exception du secteur bancaire, sont en même tant ceux qui font apparaître les traitements les plus importants dans toute l'économie. Ainsi, en 2008, le salaire mensuel moyen était de 5.349 EUR dans l'administration publique et de 5.262 EUR dans la branche « énergie, gaz et eau ». A l'opposé, dans le secteur de la construction, le salaire moyen s'élevait, au même moment, à 2.624 EUR et dans le secteur HORECA à 2.011 EUR¹⁷⁰.

Le graphique ci-après fait ressortir le caractère très élevé des salaires en vigueur dans le secteur public. En effet, dans les deux derniers déciles des traitements payés aux salariés autochtones (déciles 9 et 10), quelque 60% des personnes concernées sont occupées dans le secteur public. En d'autres termes, parmi les 20% de Luxembourgeois gagnant le plus, 60% travaillent dans le secteur public. En revanche, dans les 4 premiers déciles, la propension de salariés du secteur public se situe en dessous de 20%, reflétant de la sorte les conditions de rémunération intéressantes également dans les carrières inférieures et moyennes.

Graphique 47: Secteur d'activité (public ou non) des salariés luxembourgeois selon les déciles de salaire



Source : STATEC, Economie et statistiques n° 34/2009 : « Le secteur public », décembre 2009.

¹⁷⁰ Luxemburger Wort (www.wort.lu) : « Andere Branchen - andere Löhne », édition du 5 février 2010.

En ce qui concerne l'évolution entre 1995 et 2008, également analysée par l'étude, il apparaît que le secteur public est de plus en plus prisé par les indigènes :

- en 1995, 36,6% des Luxembourgeois travaillaient dans le secteur public (soit 32.162 personnes sur 87.854 salariés luxembourgeois) ;
- en 2008, cette quote-part atteint 42,3%, soit 41.966 autochtones sur 99.135 salariés.

Notons, qu'en termes absolus, les effectifs luxembourgeois travaillant dans le secteur public ont progressé de 30% entre 1995 et 2008. Ce même chiffre n'atteint que 3% dans les autres secteurs de l'économie. En même temps, il est observé, suite notamment aux premières velléités d'ouverture du secteur public aux ressortissants étrangers mises en œuvre à partir de 1999, une quote-part d'étrangers s'inscrivant timidement à la hausse, en passant de 6,9% en 1995 à 12,7% en 2009.

Le nombre de fonctionnaires a progressé de 4.973 unités entre 1995 et 2008, soit de plus de 25%. 22,6% des Luxembourgeois, et 0,02% des étrangers, étaient fonctionnaires en 1995. Ces ratios s'élèvent, respectivement, à 25,0% et 0,20% en 2008. 99,9% des fonctionnaires avaient la nationalité luxembourgeoise en 1995, et ils sont dans ce même cas à concurrence de 98,14% 13 ans plus tard. En d'autres termes, la quote-part de ressortissants étrangers dans le fonctionnariat ne s'élevait qu'à 1,9% en mars 2008, contre 0,1% en 1995. Au même moment, l'économie totale comptait 29,3% de Luxembourgeois et 70,7% de ressortissants étrangers. Ainsi, les tendances ne pouvaient être guère plus diamétralement opposées.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que la loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise, qui a notamment aboli la condition de nationalité, sauf exceptions, dans le secteur de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications et de la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité, ne s'est guère traduite par l'embauche massive de fonctionnaires de nationalité étrangère (pour l'évolution du cadre légal relatif à l'ouverture de la fonction publique, voir la partie 4.3.2. ci-après). Ainsi, le fonctionnariat qui se trouve «au cœur du secteur public¹⁷¹», demeure largement un «bastion» pour les autochtones, au grand dam de la cohésion et de la mixité sociales au Grand-Duché de Luxembourg. En tout, il n'y avait que 470 «ambassadeurs étrangers» parmi une population totale de fonctionnaires d'Etat de 25.273 unités au 31 mars 2008.

Au total, la quote-part des étrangers dans le secteur public, a évolué de la manière suivante :

- 13% de ressortissants étrangers en 2008 contre ;
- 7% de ressortissants étrangers en 1995.

L'évolution au sein du secteur public, dans la globalité, a donc été plus dynamique que dans la seule sous-catégorie des fonctionnaires. Si l'on considère toutefois, qu'au total en mars 2008, moins d'un salarié sur trois était de nationalité luxembourgeoise, il apparaît tout de même que la composition du secteur public, même au-delà du fonctionnariat, ne reflète aucunement les «réalités luxembourgeoises» sur le marché du travail. Il importe encore de souligner que 96,3% des salariés luxembourgeois ayant travaillé dans le secteur public en 1995 y travaillaient encore en 2008¹⁷², traduisant de ce fait la grande stabilité qui règne dans ce secteur. «*Une étude de la mobilité sectorielle réalisée précédemment [...] avait [...] également] indiqué que le secteur de l'administration publique [...] était celui qui connaissait le plus de stabilité par rapport à tous les autres secteurs d'activités, avec celui de la production et distribution d'électricité¹⁷³*». Le Luxembourgeois devient fonctionnaire et il le reste.

171 STATEC, «Economie et statistiques n° 34/2009: «Le secteur public», décembre 2009.

172 Ibidem.

173 Ibidem.

Entre 1995 et 2008, près de 5.000 luxembourgeois ont rejoint le secteur public. Ainsi, non loin d'un salarié luxembourgeois sur sept a rejoint ce secteur en seulement 13 ans.

L'ensemble des éléments quantitatifs tend à corroborer la notion de « refuge » que constitue le secteur public pour les autochtones, citée en début de paragraphe. A ce titre, l'hebdomadaire d'Land a intitulé un article du 16 octobre 2009 de: « *Tous à l'abri!* », pour discuter de l'attrait important du secteur public pour les Luxembourgeois. D'après cette source, le « secteur protégé » comptait 54.700 salariés luxembourgeois, soit 55% de la totalité des personnes actives qui ont la nationalité luxembourgeoise, soit plus que d'après le périmètre retenu par l'étude précitée portant, principalement, sur le secteur public *strictu sensu*. Cette définition élargie de « secteur protégé » comporte, outre le secteur public, les domaines de la santé, de l'action sociale et des activités associatives et culturelles. Le Land estime que la segmentation du marché du travail est la plus visible dans ce secteur protégé et parle de « *bastion imperméabilisé par des connaissances linguistiques et, dans la plupart des cas, l'exigence de la nationalité luxembourgeoise* »¹⁷⁴.

L'éditorial du même journal, dans son édition du 9 octobre 2010¹⁷⁵, estimait à cet égard que: « *Über Jahrzehnte ist so eine Sicherheits-Klasse von Arbeitern, Angestellten und Beamten entstanden, die dank Zugangsbeschränkungen, Nationalitätsklausel und hoher Wachstumsraten darauf bauen konnte, dass ihre Nische abgesichert war* ». Il en résulte un risque réel de ségrégation, voire de rupture sociale, entre le secteur protégé, d'une part, et le secteur à la base de la richesse économique, c'est-à-dire le secteur privé et marchand, d'autre part.

L'installation d'une société à deux vitesses risque de prendre de plus en plus d'ampleur si la fonction publique au Luxembourg ne réussit pas à intégrer davantage d'étrangers et si, à l'inverse, le secteur privé ne peut plus attirer les autochtones qui seraient, de ce fait, de plus en plus éloignés du processus économique, tout en dominant largement le processus démocratique et redistributif.

La Chambre de Commerce a récemment eu l'occasion de tirer la sonnette d'alarme en estimant que la société luxembourgeoise était en train de persévérer dans un manque de cohésion sociale et que cet état de fait compromettrait le développement durable du Grand-Duché¹⁷⁶. De ce fait, elle n'entend pas revenir *in extenso* sur ces propos dans le contexte du présent bulletin économique. En synthèse, la Chambre de Commerce retient néanmoins que :

- la mixité sociale et la diversité sont des réalités tangibles dans l'économie et la société luxembourgeoises. Seule l'administration publique n'est pas sujette à un tel univers de travail multiculturel et multiethnique ;
- l'économie luxembourgeoise est la plus ouverte d'Europe et se trouve en quête permanente de nouveaux flux de travailleurs et financiers. Or, le modèle social, qui a pu construire le Luxembourg au fil des années, dépend largement de la compétitivité internationale des acteurs économiques indigènes. La concurrence de la fonction publique quant aux conditions de travail, et notamment de rémunération, empêche de nombreuses entreprises exposées à la concurrence internationale de recruter des salariés luxembourgeois. Il en ressort un éloignement de plus en plus flagrant des actifs luxembourgeois du marché de travail, de l'économie luxembourgeoise et donc des réalités concrètes et quotidiennes d'une petite économie ouverte ;

¹⁷⁴ Sans préjudice de la modernisation du cadre légal afférent au 19 décembre 2009.

¹⁷⁵ « Öffentlicher Dienst – Die S-Klasse ».

¹⁷⁶ Actualité & tendances n°10: « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

- de même, vu la non-disponibilité de ressources luxembourgeoises, les compétences linguistiques se perdent progressivement dans le secteur privé. Le secteur public, ainsi que la société luxembourgeoise au sens large, doivent dûment appréhender cet état de fait et faire en sorte que les ressortissants étrangers ainsi que les frontaliers - c'est-à-dire 75% des salariés dans le secteur marchand - puissent participer aux débats sociopolitiques sans en être exclus notamment à cause de contraintes linguistiques disproportionnées ;
- la société luxembourgeoise, à l'instar de ses secteurs privé et public, ne peut être intégrée pour autant qu'il y ait une compréhension et un respect mutuels entre ces deux « mondes ». La recours à des langues différentes, comme cela est le cas à l'heure actuelle, complexifie cette tâche ;
- le cloisonnement et le repli identitaire dans le secteur public doivent être combattus et la dichotomie sur le marché de travail brisée si la société luxembourgeoise veut atteindre un développement durable. Outre une nécessaire innovation en matière d'emploi des langues dans le secteur public, cette cohésion passe par une diminution graduelle des différentiels salariaux entre secteur public et secteur privé et, plus généralement, par un rapprochement progressif entre le statut de fonctionnaire et celui de salarié, en vue d'une vraie égalité de traitement de l'ensemble de la force de travail à travers une généralisation du statut unique.

Le seul moyen, aux yeux de la Chambre de Commerce, pour atteindre un niveau élevé de cohésion sociale au Luxembourg, est de prôner la mixité dans l'ensemble des secteurs économiques, y compris dans les branches non-marchandes de l'appareil de production. Ceci paraît la seule issue pour palier au manque d'identification de nombreux indigènes avec les problèmes économiques et sociaux du pays, ainsi que pour combattre les jalousies interprofessionnelles. En outre, la qualité des prestations de la fonction publique pourrait sans doute être améliorée à travers la prise en considération de points de vue novateurs, complémentaires et potentiellement différents de ressortissants étrangers imprégnés d'une autre culture que la seule culture luxembourgeoise.

L'ouverture de la fonction publique sera au cœur de la prochaine sous-partie.

4.3.2. Le cadre légal et réglementaire en vigueur à l'heure actuelle ¹⁷⁷

Introduction

Comme la Chambre de Commerce l'a décrit *supra*, il est nécessaire d'accroître la participation des étrangers au fonctionnement de la société luxembourgeoise. Dans un même temps, il est important de lutter contre la ségrégation du marché de travail et d'éviter tout dualisme en la matière. Pour ce faire, il incombe aux autorités d'ouvrir beaucoup plus significativement, et dans les faits, la fonction publique, y compris l'accès au statut de fonctionnaire.

Les obstacles en la matière sont, aux yeux de la Chambre de Commerce, en partie de nature légale et, pour le reste, sont fortement enracinés dans les habitudes, les traditions voire les mentalités. Pour ce qui est des obstacles légaux, la tendance générale va dans le sens d'une ouverture accrue, bien qu'imparfaite. Du point de vue des mentalités et des traditions, rien n'est plus incertain qu'un changement rapide des mœurs dans ce sens. De même, le cadre légal afférent ne sera jamais qu'aussi volontariste que son dernier règlement d'exécution est pragmatique.

¹⁷⁷ Par la suite, la Chambre de Commerce se borne à discuter et à commenter l'ouverture de la fonction publique auprès de l'Etat. Pour faciliter la lecture, elle ne fera pas mention des parallélismes au niveau communal, ni insistera-t-elle, spécifiquement, sur le statut des employés publics. Les évolutions sont néanmoins analogues dans l'ensemble de ces contextes, notamment en ce qui concerne l'ouverture de l'ensemble de ces secteurs aux ressortissants étrangers. Ainsi, les précisions apportées par la Chambre de Commerce, au titre de la fonction publique étatique, s'appliquent à l'ensemble des sous-segments de l'administration publique, ainsi qu'aux personnes n'ayant pas le statut de fonctionnaire mais d'employé. La présente partie ne tient pas compte de la réforme de la fonction publique envisagée, dont les textes définitifs n'étaient pas disponibles au moment de la finalisation du présent bulletin économique.

Dans un pays comme le Luxembourg, où les nationaux représentent moins du tiers de l'emploi salarié, l'ouverture de la fonction publique aux étrangers est primordiale. Les libertés fondamentales inhérentes à la construction européenne, que le Luxembourg a toujours défendues avec véhémence et desquelles il a largement tiré profit dès le début de la construction européenne, nécessitent, elles-aussi, une ouverture sincère et tangible du marché de l'emploi relevant du secteur public et non-marchand.

Pour la Cour de Justice de l'Union européenne, en application de l'article 45, paragraphe 4 du traité de Lisbonne (ex-article 39, paragraphe 4 TCE) concernant la libre circulation des travailleurs, déjà en 1980, seuls pouvaient, en effet, être réservés aux nationaux dans l'administration publique *« les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent, en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité¹⁷⁸ »*.

Par un arrêt de la Cour du 2 juillet 1996, le Luxembourg a d'ailleurs été condamné pour avoir réservé aux nationaux l'accès aux emplois dans certaines branches relevant du secteur public : la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, la recherche, l'enseignement, la santé, les transports terrestres, les chemins de fer, les postes et télécommunications, la radiotélévision, etc¹⁷⁹. Dans l'arrêt en question, la Cour précisait notamment que : *« Ayant constaté que, dans certains Etats membres, un grand nombre d'emplois considérés comme appartenant à la fonction publique n'avaient pas de rapport avec l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, la Commission a entrepris, en 1988, une « action systématique » sur la base de la communication 88/C 72/02, « Libre circulation des travailleurs et accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres » [...]. Dans cette communication, la Commission a invité les Etats membres à ouvrir aux ressortissants des autres Etats membres l'accès aux emplois dans les organismes chargés de gérer un service commercial, tel que les transports publics, la distribution d'électricité ou de gaz, la navigation aérienne ou maritime, les postes et télécommunications, ainsi que dans les organismes de radio-télédiffusion, dans les services opérationnels de santé publique, dans l'enseignement public et dans la recherche effectuée à des fins civiles dans des établissements publics. La Commission estimait que les tâches et responsabilités caractérisant les emplois relevant de ces secteurs ne pouvaient que très exceptionnellement relever de la dérogation prévue à l'article [39], paragraphe 4, du traité »*.

Ainsi, une solide jurisprudence européenne établit depuis au moins trois décennies que seuls des emplois relevant directement de l'exercice de la puissance publique, ou de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, peuvent être valablement « assortis » d'une clause de nationalité. Or, qu'en est-il, dans ce contexte, de l'évolution du cadre légal et réglementaire propre au Grand-Duché, l'un des pays les plus « européens » et partie prenante depuis la genèse de la construction européenne ?

178 CJCE, 17 décembre 1980, aff. 149/79, Commission c/Belgique.

179 CJCE, 2 juillet 1996, aff. 473/93 Commission c/Luxembourg.

Mai 1999 : une ouverture minimaliste sous l'impulsion de la jurisprudence européenne

L'ouverture de la fonction publique aux ressortissants étrangers est devenue une nécessité au regard de l'évolution démographique et économique du Grand-Duché. Tandis que l'économie luxembourgeoise se complexifie et doit faire appel à de plus en plus de ressources humaines hautement qualifiées souvent transfrontalières, la population luxembourgeoise progresse principalement à l'aide des flux migratoires entrants. Face à cette situation, la nécessité d'ouvrir la fonction publique luxembourgeoise aux étrangers s'est progressivement imposée comme une exigence. Or, malgré cet état de fait et nonobstant la jurisprudence européenne et les communications de la Commission, la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, telle que modifiée plusieurs fois par la suite, prévoyait jusqu'en 1999 que :

«Indépendamment des conditions spéciales déterminées par les lois et les règlements, nul n'est admis au service de l'Etat en qualité de fonctionnaire s'il ne remplit pas les conditions suivantes :
a) être de nationalité luxembourgeoise
[...]

A travers les projets de loi budgétaire successifs, le gouvernement était annuellement seulement autorisé à recruter un certain nombre de ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne. Les dispositions en question étaient toutefois assorties de conditions très spécifiques, ayant trait notamment au nombre de personnes concernées, aux départements où elles pouvaient être affectées ainsi qu'aux niveaux de carrière. Ce n'est qu'à travers la loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise qu'une première ouverture généralisée, bien que restreinte, fut opérée.

En effet, la loi en question prévoyait singulièrement la possibilité de fixer des emplois pour lesquels la connaissance de l'une ou de l'autre des trois langues administratives du pays n'était pas nécessaire. En outre, elle prévoyait expressément que la *«condition de la nationalité ne s'applique pas à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui sont candidats aux emplois dans les secteurs :*

- de la recherche ;
- de l'enseignement ;
- de la santé ;
- des transports terrestres ;
- des postes et télécommunications ;
- de distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité ;

sauf dans les cas où ces emplois comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public».

Cette ouverture est donc partielle, en ce sens qu'elle ne concerne que six secteurs. Il ressort aisément de l'énumération desdites branches qu'il s'agit des mêmes que celles avancées, plus de 10 ans auparavant, dans une communication de la Commission européenne (voir *supra*). Cette ouverture s'est effectuée non pas de façon proactive par rapport aux principes généraux déjà établis par la Commission et la CJCE dans les années 1980, mais bien suite à la condamnation formelle du Grand-Duché de Luxembourg par l'arrêt du 2 juillet 1996 précité.

Cette condamnation était devenue une nécessité, étant donné que le Luxembourg violait le principe fondamental de la libre circulation des travailleurs dans son propre secteur public, alors que, au même moment dans le secteur privé, le bassin d'emploi disponible localement était déjà épuisé et la demande a seulement pu être rencontrée suite au double phénomène du travail frontalier et de l'immigration.

Mars 2004: cinq ans après, les postes pour lesquels une dispense de langue peut être obtenue sont définis...

En matière de maîtrise des langues, dans sa version « post-adoption » de la loi du 17 mai 1999, le statut général des fonctionnaires de l'Etat prévoyait, en son article 2, paragraphe 1^{er}, point f) que les candidats à l'accès à la fonction publique devaient: « avoir fait preuve, avant l'admission au stage, d'une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, sauf pour les emplois, à déterminer par règlement grand-ducal, pour lesquels la connaissance de l'une ou de l'autre de ces langues n'est pas reconnue nécessaire en raison de la nature et du niveau de responsabilité de ces emplois ». Le règlement grand-ducal sous-entendu par cette disposition légale ne fut néanmoins adopté qu'en 2004, soit presque cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 1999.

Il s'agit, en effet, du règlement grand-ducal du 5 mars 2004 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics pour lesquels la connaissance de l'une ou de l'autre des trois langues administratives n'est pas reconnue nécessaire en raison de la nature et du niveau de responsabilité de ces emplois. Ce règlement grand-ducal, encore en vigueur à l'heure actuelle, prévoit une liste exhaustive délimitant strictement les cas de figure pouvant donner lieu à une telle dispense. Vu leur nombre (très) peu élevé, la Chambre de Commerce les cite à titre exhaustif par la suite :

- Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche :
 - personnel enseignant: Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques ;
 - personnel enseignant: Institut d'études éducatives et sociales.
- Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports :
 - chargé de cours: Service de la formation des adultes ;
 - chargé de cours: Centre de langues Luxembourg ;
 - chargés de cours: Classes primaires luxembourgeoises à régime linguistique francophone ;
 - chargé d'éducation à durée déterminée: enseignement secondaire ;
 - chargé d'éducation à durée déterminée: enseignement secondaire technique ;
 - chargé de cours: Centres de formation professionnelle continue ;
 - collaborateur scientifique: Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques ;
 - informaticien: Centre de technologie de l'éducation.

La Chambre de Commerce estime que les exceptions à la connaissance des trois langues sont rigoureusement trop peu nombreuses. En effet, le règlement grand-ducal de 2004 prévoit une liste exhaustive délimitant strictement les cas de figure pouvant donner lieu à une telle dispense. Or, cette liste est complètement désuète et mériterait une mise à jour et une extension conséquentes. Les autorités devraient notamment songer à généraliser la procédure de dispense à l'ensemble des postes administratifs ou de « back-office » ainsi qu'aux postes à prédominance manuelle - tous sans interaction notable avec le public - voire à l'intégralité des postes relevant de la carrière inférieure. Il n'y a notamment nullement lieu d'imposer un trilinguisme au personnel qui n'est pas, ou peu, en contact avec la population, et ce même indépendamment du niveau de carrière.

En l'occurrence, vu le caractère excessivement limité des exceptions au trilinguisme, posées par le règlement grand-ducal du 5 mars 2004, l'ouverture «forcée» de la fonction publique, due à la jurisprudence européenne, risque d'être contrecarrée d'emblée par des exigences linguistiques disproportionnées et en déphasage avec les nécessités en la matière.

Or, bien que conscient de la nécessité d'une ouverture plus accrue de la fonction publique luxembourgeoise, le gouvernement n'envisageait pas, à en juger la déclaration gouvernementale de 2004, d'assouplissement de la contrainte linguistique : « *Le gouvernement envisagera une plus grande ouverture pour l'accès des non-nationaux à certaines catégories d'emploi dans la Fonction Publique eu égard notamment aux besoins de recrutement de celle-ci, la connaissance des trois langues administratives du pays restant obligatoire* ».

2006 et 2007 : une étude et une mise en demeure de la Commission européenne plus tard...

Outre les velléités affichées en matière d'ouverture accrue de la fonction publique au non-luxembourgeois, « *le gouvernement avait effectué une étude sur les difficultés de recrutement dans la fonction publique en 2006. Cette étude avait fait apparaître qu'une ouverture plus large de la fonction publique serait nécessaire si l'Etat luxembourgeois entendait satisfaire à ses besoins de recrutement notamment lorsque du personnel hautement qualifié et spécialisé était recherché*¹⁸⁰ ». Ainsi, malgré la véritable fonction d'aimant de la fonction publique luxembourgeoise pour les autochtones, est reconnue, à travers cette étude, une situation de carence au niveau de la disponibilité d'une main-d'œuvre indigène suffisamment nombreuse et qualifiée dans certains domaines.

Parallèlement à cette étude, la Commission européenne avait émis un avis motivé à l'adresse du Luxembourg dans l'affaire d'un fonctionnaire allemand engagé auprès du laboratoire national de santé. Dans cet avis, la Commission estimait qu'« *en opposant une condition de nationalité luxembourgeoise aux ressortissants des autres Etats membres candidats aux postes de médecin auprès du laboratoire national de santé, en particulier aux postes de médecin-chef de division, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 39, paragraphe 4, du[...] traité* ».

Dans sa réponse à cet avis motivé, le gouvernement déduisait « *[...] aussi des observations de la Commission, que celle-ci ne vise pas seulement la situation normative au regard du droit communautaire relative aux médecins du LNS, mais également la situation légale en général telle qu'elle existe à l'heure actuelle en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs et l'ouverture de la fonction publique luxembourgeoise* ».

C'est probablement la reconnaissance que l'ouverture de la fonction publique ne devait pas s'opérer au cas par cas, mais de façon généralisée, non-discriminatoire et selon des critères objectifs dès lors qu'il n'y a pas participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, qui a donné lieu à l'importante réforme de fin 2009.

¹⁸⁰ Projet de loi n°6031 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat; c) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique – exposé des motifs du 7 mai 2009 (ci-après, «exposé des motifs, PL n°6031»).

2009 : une ouverture générale - oui, mais...

La loi du 18 décembre 2009, dite « sur l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires »¹⁸¹, a procédé à une ouverture généralisée de la fonction publique luxembourgeoise aux ressortissants communautaires. Ainsi, alors que l'esprit de la loi du 17 mai 1999, concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique luxembourgeoise, était ancrée sur un principe général que la Chambre de Commerce qualifierait de « fermeture de la fonction publique sauf exceptions », la loi du 18 décembre 2009 a opéré un changement de paradigme dans la mesure où est abrogée, d'une part, l'énumération sectorielle limitative précédemment introduite dans le statut général des fonctionnaires, et, d'autre part, introduite, dans l'article 2, paragraphe 1^{er}, lettre a) la disposition et en vertu de laquelle :

« nul n'est admis au service de l'Etat en qualité de fonctionnaire s'il ne remplit pas les conditions suivantes : a) être ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne [...] ». Précédemment, la même lettre a) disposait qu'il fallait « être de nationalité luxembourgeoise », alors que ce même article prévoyait, à partir du 17 mai 1999, également les secteurs ouverts aux ressortissants étrangers, et donc des dérogations à ce principe général.

Ainsi, après l'ouverture de la fonction publique dans six domaines en 1999, 10 ans après, le cadre légal a évolué en faveur d'une « ouverture générale sauf exceptions ». Or, tel n'est que le principe de base, et l'applicabilité réelle de cette ouverture dépend largement de conditions particulières, édictées soit par la loi, soit par voie de règlement grand-ducal. Les principales limitations restantes sont présentées et commentées par la suite.

En premier lieu, l'ensemble des postes, malgré le principe d'ouverture générale, ne sont pas accessibles aux ressortissants communautaires. En effet, la loi du 18 décembre 2009 dispose, dans son article 1^{er}, paragraphe 3 que : *« Toutefois, la condition de la nationalité luxembourgeoise est requise pour les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public. Ces emplois seront déterminés par voie de règlement grand-ducal ».*

Le règlement grand-ducal en question a été pris le 12 mai 2010¹⁸². Il s'agit notamment des emplois relevant du secrétariat du Conseil d'Etat, des services de la Cour des comptes et du médiateur. Sont ensuite visés les emplois prévus à l'annexe A II – « Magistrature », les emplois du corps diplomatique, les emplois de l'administration gouvernementale, des administrations et services créées en son sein, de la Trésorerie de l'Etat et de la Direction du contrôle financier. Sont également réservés aux Luxembourgeois les emplois au sein des administrations des contributions directes, de l'enregistrement, des douanes et accises, du cadastre et de la topographie, de même que dans l'armée, la police et l'inspection générale de la police, les emplois du centre de communication du gouvernement, du service de renseignement de l'Etat, du haut-commissariat à la protection nationale et de l'administration des services de secours.

181 Loi du 18 décembre 2009 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat ; c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

182 Règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

La « mise à l'écart » des postes touchant à l'exercice de la puissance publique au profit des nationaux est reconnue par la jurisprudence européenne, et la Chambre de Commerce marque son accord par rapport à une telle approche, qui doit néanmoins garder un caractère proportionné et, partant, ne doit pas constituer une barrière ou un obstacle caché à l'entrée dans la fonction publique, ou bien une discrimination infondée. L'introduction de la double nationalité a d'ailleurs largement facilité la naturalisation des ressortissants étrangers qui, une fois ayant adoptés la nationalité luxembourgeoise, sont libres d'accéder aux postes relevant de l'exercice de la souveraineté nationale.

La Chambre de Commerce relève néanmoins, qu'à ses yeux, certaines dispositions du règlement grand-ducal du 12 mai 2010 paraissent disproportionnées. Il en est notamment ainsi au niveau du paragraphe 5 de l'article 1^{er} du règlement en question, qui désigne comme emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique l'ensemble des emplois au sein des administrations des contributions directes, de l'enregistrement, des douanes et accises, du cadastre et de la topographie. La Chambre de Commerce estime notamment que des postes de type administratif relevant de la carrière inférieure, voire de la carrière moyenne, au sein desdites administrations, ne reflètent guère un exercice substantiel de la puissance publique. Il aurait fallu, aux yeux de la Chambre de Commerce, se livrer à un exercice de réflexion plus rigoureux au lieu d'introduire simplement une incompatibilité horizontale entre la nationalité étrangère et un prétendu exercice de la puissance publique au sein des différents services étatiques.

Les autorités publiques semblent, d'ailleurs, conscientes que l'appréciation, si, oui ou non, un poste relève effectivement de l'exercice de la puissance publique, doit être effectuée au cas par cas : *« Cette notion comporte essentiellement l'usage direct de prérogatives exorbitantes du droit commun et le pouvoir de prendre des décisions à l'égard de particuliers. Suivant la Commission [européenne], cette particularité doit consister dans l'exercice de droits spéciaux assortis de pouvoirs contraignants à l'égard de personnes et de biens dont ne disposent pas d'ordinaire les citoyens et qui permettent à celui qui en est investi d'agir indépendamment du consentement ou même à l'encontre de la volonté de tiers [...]. Les Etats membres ne sont autorisés à réserver leurs emplois dans la fonction publique à leurs ressortissants que si ces emplois ont un rapport avec les activités spécifiques de l'administration publique, c'est-à-dire lorsque celle-ci est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, intérêts généraux auxquels doivent être assimilés ceux des collectivités publiques, telles que les administrations municipales. Ces critères doivent être évalués au cas par cas en raison de la nature des tâches et des responsabilités impliquées dans le poste concerné¹⁸³ ».*

De même, la CJCE a introduit, en 2003, une condition d'exercice habituel de la puissance publique pour qu'un poste dans la fonction publique puisse être « réservé » à un national d'un Etat membre donné : *« En effet, la portée de cette dérogation à la libre circulation des travailleurs concernant les emplois dans l'administration publique doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat membre concerné, laquelle ne saurait être mise en péril si des prérogatives de puissance publique n'étaient exercées que de façon sporadique, voire exceptionnelle, par des ressortissants d'autres Etats membres¹⁸⁴ ».*

Ainsi, la Chambre de Commerce demande aux autorités luxembourgeoises d'être en phase avec leur propre réflexion et de délimiter davantage les cas de figure permettant d'invoquer le principe de l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

183 Exposé des motifs, PL n°6031.

184 CJCE, 30 septembre 2003, aff. I-10391 « Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española » c/ Royaume d'Espagne ; et CJCE, 30 septembre 2003, aff. I-10447 Anker, Ras et Snoek contre c/ République fédérale d'Allemagne.

De surcroît, la Chambre de Commerce constate dans ce contexte que, dans certains domaines qui impliquent manifestement la sauvegarde des intérêts de l'Etat et l'exercice de prérogatives de puissance publique, l'Etat a justement accueilli de nombreux étrangers. C'est le cas notamment dans le domaine des forces armées. Il n'existe guère de secteur qui concerne plus directement la sécurité de l'Etat que ce dernier. Pourtant, la loi du 20 décembre 2002 modifiant la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, a permis à de jeunes recrues de nationalité étrangère de s'engager dans l'armée luxembourgeoise.

Ainsi, des exceptions sont faites pour des postes éminemment en lien avec l'exercice de la souveraineté nationale ; alors qu'au même moment, l'expéditionnaire administratif dans l'administration de la topographie doit nécessairement détenir un passeport luxembourgeois. Les autorités attendraient-elles, outre la jurisprudence européenne, la carence de la main-d'œuvre autochtone avant d'ouvrir véritablement les portes de la fonction publique ?

En ce qui concerne les exigences en matière de langues, la réforme du 2009 a apporté la modification suivante: le candidat doit *« avoir fait preuve, avant l'admission au stage, d'une connaissance « adaptée au niveau de carrière »¹⁸⁵ des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, sauf pour les emplois, à déterminer par règlement grand-ducal, pour lesquels la connaissance de l'une ou de l'autre de ces langues n'est pas reconnue nécessaire en raison de la nature et du niveau de responsabilité de ces emplois ».*

Le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics, a apporté des précisions en matière de « connaissance adaptée des langues au niveau de carrière ».

L'article 3 du règlement grand-ducal en question prévoit les niveaux de maîtrise suivants, qui s'appuient sur le cadre européen de référence pour les langues et s'apprécient dans le double contexte de l'expression et de la compréhension orale¹⁸⁶ :

- Carrières supérieures :
 - C1 pour la première langue (niveau « autonomie ») : pour un usage régulier dans des contextes de difficulté raisonnable: pouvoir s'exprimer spontanément et couramment, assez bonne maîtrise¹⁸⁷)
 - B2 pour la deuxième langue (niveau « avancé » ou « indépendant ») : compréhension courante et capacité à converser, émission d'un avis, soutenance systématique d'une argumentation)
 - B1 pour la troisième langue (niveau « seuil ») : début d'autonomie ; « se débrouiller », savoir exprimer son opinion)

¹⁸⁵ Avant, le membre de phrase cité entre guillemets et souligné se lisait: « adéquate ».

¹⁸⁶ Un contrôle préliminaire des langues, par l'Institut national d'administration publique (INAP), s'impose avant qu'un candidat puisse être admis à l'examen-concours de l'entrée dans la fonction publique, et ce selon les modalités et niveaux de maîtrise retenus par le règlement grand-ducal du 12 mai 2010. Ainsi, les précisions qui suivent n'ont trait qu'au contrôle préliminaire.

¹⁸⁷ Les informations données entre parenthèses sont indiquées par la Chambre de Commerce pour faciliter la lecture du présent paragraphe.

- Carrières moyennes :
 - B2 pour la première langue (cf. *supra*)
 - B1 pour la deuxième langue (cf. *supra*)
 - A2 pour la troisième langue (niveau « intermédiaire » ou de « survie » : descriptions, conversations simples)
- Carrières inférieures :
 - B2 pour la première langue (cf. *supra*)
 - A2 pour la deuxième langue (cf. *supra*)
 - A1 pour la troisième langue (niveau « introductif » ou « découverte » : questions simples, environnement proche et familier)

Ces niveaux de compétence sont à atteindre « *tant pour la compréhension de l'oral que pour l'expression orale* ».

Si la Chambre de Commerce salue le fait que les exigences en matière de maîtrise des trois langues soient (enfin) appréciées à travers une grille de lecture objective, harmonisée et reconnue, à savoir le « Cadre européen commun de référence pour les langues », elle reste sur son point de vue que les exceptions à la connaissance effective des trois langues sont trop peu nombreuses.

En outre, la Chambre de Commerce voudrait rappeler, dans ce contexte, le cadre légal actuellement en vigueur en matière de naturalisation. En effet, la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise prévoit que la naturalisation est refusée à l'étranger « [...] lorsqu'il ne justifie pas d'une connaissance active et passive suffisante d'au moins une des langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues et lorsqu'il n'a pas réussi une épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise parlée. Le niveau de compétence à atteindre en langue luxembourgeoise est celui du niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral et du niveau A2 du même cadre pour l'expression orale ».

Il ressort de la juxtaposition de ces deux textes, le règlement grand-ducal du 12 mai 2010, d'une part, et la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, d'autre part, des contradictions manifestes.

En premier lieu, la loi sur la nationalité luxembourgeoise distingue entre la compréhension orale et l'expression orale, en fixant un niveau de compétence moindre pour cette dernière (A2 au lieu de B1). Le règlement grand-ducal du 12 mai 2010, fixant les modalités du contrôle préliminaire de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics, quant à lui, fixe un niveau de maîtrise identique pour ces deux types de compétences linguistiques.

Ensuite, le niveau maximal à atteindre en langue luxembourgeoise, aux fins de la naturalisation, est le seuil B1 pour la compréhension orale.

Ainsi, aux yeux de la Chambre de Commerce, et sans préjudice à une extension considérable des cas de figure donnant droit à une dispense d'une des trois langues, les changements ci-après devraient être apportés au règlement grand-ducal du 12 mai 2010 :

- En lieu et place d'une référence aux concepts de « première langue », « deuxième langue » et « troisième langue », la réglementation devrait distinguer entre la langue nationale, c'est-à-dire la langue luxembourgeoise, d'une part, et les langues administratives, d'autre part (langues française et allemande) ;
- Pour des raisons d'homogénéité par rapport aux modalités sous-jacentes à la naturalisation, les exigences en matière d'expression et de compréhension orales de la langue luxembourgeoise ne devraient dépasser l'acquis de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise. De surcroît, une distinction devra être effectuée entre la compréhension de l'oral, d'une part, et l'expression orale, d'autre part.

Ainsi, pour la langue luxembourgeoise, les niveaux suivants pourraient être prévus, au cas où une dispense pure et simple pour cette langue ne peut être envisagée :

- Carrières supérieures : B1 pour la compréhension orale, A2 pour l'expression orale ;
- Carrières moyennes : A2 pour la compréhension orale, A1 pour l'expression orale ;
- Carrières inférieures : néant ou, au plus : A1 pour la compréhension orale, A1 pour l'expression orale.

Ceci paraît être la seule manière, aux yeux de la Chambre de Commerce, de garantir l'homogénéité en matière d'accès à la nationalité et à la fonction publique luxembourgeoise et, partant, pour éviter toute situation aberrante où un citoyen luxembourgeois pourrait se voir refuser l'accès à sa propre fonction publique sous prétexte qu'il ne maîtrise pas suffisamment la langue nationale. De même, une telle modernisation de la réglementation irait de pair avec une ouverture plus grande de la fonction publique aux ressortissants étrangers.

Si, d'une part, des obligations existent en matière de connaissance des trois langues prévues par la loi 24 février 1984 sur le régime des langues, il y a, d'autre part, un contrôle à mettre en place pour s'assurer que les candidats les maîtrisent effectivement. La situation en la matière, avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2009 et de son règlement d'exécution du 12 mai 2010, semble avoir été, pour le moins, caractérisée par un certain flou artistique :

« [...] en pratique le contrôle préliminaire de la connaissance des trois langues administratives se caractérise par l'absence d'une méthode basée sur des critères d'appréciation standardisés, transparents, systématiques, égalitaires et retraçables. Par ailleurs, les contrôles en question sont, dans la plupart des cas, organisés par des fonctionnaires qui ne peuvent pas se prévaloir d'une formation linguistique adéquate leur permettant de pouvoir évaluer en pleine connaissance de cause les compétences des candidats. Si le système [...] en place, basé sur un dispositif léger et se servant des moyens de bord disponibles, peut trouver sa justification dans le fait que les épreuves préliminaires de la connaissance des langues se limitent à un nombre somme toute assez restreint de candidats, il ne reste pas moins que la situation se présentera de façon nettement différente après l'ouverture de la fonction publique. En effet, les épreuves préliminaires serviront alors, beaucoup plus que par le passé, de véritable catalyseur dans le tri des candidats affluant aux différents examens-concours¹⁸⁸ ».

¹⁸⁸ Exposé des motifs, PL n°6031.

C'est ainsi que la loi du 18 décembre 2009 prévoit que l'évaluation des langues doit être effectuée selon les dispositions du cadre européen de référence pour les langues et que le contrôle préliminaire des langues avait été confié à une équipe spécialisée auprès de l'Institut national d'administration publique (INAP).

La Chambre de Commerce ne peut qu'approuver l'objectivation des dispositions légales et réglementaires en matière de contrôle préliminaire, donc avant même l'accès aux examens-concours, de la connaissance des langues. Par contre, elle ne peut nullement approuver l'esprit de certains commentaires laconiques qu'elle cite *supra*. En effet, au moment de la rédaction du projet de loi n°6031, en mai 2009, l'ouverture de la fonction publique était déjà (partiellement) acquise depuis 10 ans. Ainsi, il n'existait déjà plus, depuis une décennie au moins, quelconque « justification d'un dispositif léger », sous prétexte que le nombre de candidats était « somme toute assez restreint ». Or maintenant, dans le contexte d'un prétendu « afflux de candidats », il conviendrait de mettre rapidement en place un « véritable catalyseur dans le tri » basé sur les langues.

La Chambre de Commerce est, pour sa part, convaincue que même l'ouverture acquise en 1999, dans les six domaines phares, aurait très bien pu donner lieu au recrutement d'un nombre plus élevé de candidats étrangers si les exigences linguistiques avaient été proportionnées et s'il y avait eu une réelle volonté de recruter, y compris sous le statut du fonctionnaire, des non-Luxembourgeois. Rappelons qu'entre 1999 et 2008, le nombre de fonctionnaires étrangers a progressé de 382 unités ; celui des fonctionnaires luxembourgeois de 4.009.

La loi du 18 décembre 2009, en maintenant un trilinguisme généralisé, n'a guère changé les exigences en matière linguistique et ne pourra donc pas non plus, à elle seule, provoquer un changement de mentalité ou bien donner lieu à un « afflux de candidats ». Si le Luxembourg n'est pas prêt à réellement ouvrir le dernier « bastion » des autochtones, il ne pourra pas atteindre ses objectifs en matière de cohésion sociale, de lutte contre les sociétés parallèles et de solidarité interprofessionnelle et, partant, de développement durable.

Vu par ailleurs la tendance du législateur à ne souvent s'activer qu'après des mises en demeure par les institutions communautaires, l'ouverture semble surtout forcée. Or, l'élément déclencheur de la jurisprudence et des avis motivés à l'encontre du Luxembourg réside purement et simplement dans le fait que le Grand-Duché n'a pas respecté les libertés fondamentales sous-jacentes à la construction européenne - et donc l'acquis communautaire - que le pays avait pourtant lui-même largement initiées, portées et construites depuis le début de l'intégration européenne. Citons, à cet égard, l'avis de la Chambre de fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi n°6031, qui souligne à quel point d'aucuns s'attachent à cette réalité inverse :

« Or [...] sous l'impulsion de la Commission Européenne et, surtout, de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), animées par un esprit européen incontenable, on a pas à pas ébréché [les] dispositions [en vertu desquelles les fonctions publiques des Etats membres sont réservées aux citoyens de ces mêmes Etats] en ouvrant la Fonction publique de plus en plus aux ressortissants de tous les Etats membres dans le cadre de la libre circulation des travailleurs de l'UE. Nos gouvernements respectifs de l'époque ont omis de faire inscrire dans les textes initiaux concernés des dérogations pour le Luxembourg [...] tenant compte de la spécificité démographique du Grand-Duché [...] La Commission de Bruxelles et la Cour de Justice n'ont pas pour autant chômé dans leur zèle européen pour en arriver à une ouverture pratiquement complète¹⁸⁹ ».

189 Avis du 7 janvier 2010 de la Chambre des fonctionnaires et employés publics concernant le projet de loi n°6031 modifiant et complétant modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat; c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux; d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Il n'est guère envisageable, aux yeux de la Chambre de Commerce, de s'acquitter d'une politique en la « vendant » comme un alignement forcé sur les « exigences de Bruxelles » ou le « zèle des technocrates européens » tout en s'attendant, en même temps, que l'opinion publique soit favorable à une telle démarche. Au contraire, les autorités ont manqué maintes occasions de sensibiliser l'opinion publique et les électeurs sur la non-représentativité du secteur public des réalités économiques, démographiques, salariales et linguistiques, ainsi que sur le manque de cohésion sociale, voire sur le risque de désintégration et de désolidarisation de la société luxembourgeoise inhérent à la dichotomie du marché du travail. L'ouverture aurait dû, et doit, se faire de façon proactive et en dialogue avec le public.

2010: le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2011 et l'ouverture de la fonction publique...

Une disposition qui a résolument fait couler beaucoup moins d'encre que les modernisations précédentes du cadre légal en matière d'accès à la fonction publique, et qui avaient donné lieu à des projets de loi spécifiques, était, en effet, « dissimulée », dans le projet de loi n°6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, devenue loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011: *« Exceptionnellement, le gouvernement en conseil pourra procéder à l'engagement d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. L'engagement de ces agents ne pourra avoir lieu qu'après la publication des vacances d'emploi en question »*¹⁹⁰.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi budgétaire 2011 ont clarifié cette disposition de la manière suivante: *« il s'est avéré que certaines administrations, qui doivent avoir recours à des agents hautement spécialisés dans le domaine des carrières scientifiques notamment (médecins, laborantins, ingénieurs spécialisés dans certains domaines), éprouvent parfois de grandes difficultés pour recruter ces spécialistes sur le marché du travail national. Il est vrai qu'avec la nouvelle législation, un recrutement à l'étranger est possible puisque ces postes sont la plupart du temps ouverts aux ressortissants communautaires. Il n'en demeure pas moins que dans la majorité des cas, les intéressés ne maîtrisent pas une des trois langues administratives et, de plus en plus souvent, même pas deux des trois langues. Il en résulte que le régime des langues actuellement appliqué dans la Fonction Publique, basé sur la possibilité d'être dispensé de la connaissance d'une des trois langues tout au plus, conduit à écarter de l'accès au secteur public luxembourgeois ces experts pourtant indispensables au bon fonctionnement de nos administrations. C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'est décidé de changer le système en prévoyant dans le statut des agents respectifs une procédure permettant, dans des cas exceptionnels, l'engagement d'agents pouvant être dispensés de la connaissance de deux des trois langues administratives »*.

Bien que la Chambre de Commerce ne puisse qu'approuver le fond de cette disposition, elle se heurte néanmoins à la formulation des arguments avancés et au ton résolument défensif employé par les auteurs.

¹⁹⁰ Article 10 de la loi du 17 décembre 2010 pour les fonctionnaires de l'Etat et article 11 de cette même loi pour ce qui est des employés d'Etat.

Néanmoins, la primauté du savoir et du savoir-faire sur les seules compétences linguistiques semble finalement reconnue par les autorités. En effet, les compétences linguistiques doivent, en tout état de cause, être strictement proportionnelles aux exigences du poste concerné. Il peut, par exemple, exister des postes où la maîtrise de la langue anglaise prime sur la maîtrise de l'allemand, voire du français. L'utilité ou l'importance de la langue luxembourgeoise, dans le contexte de ces postes hautement qualifiés occupés par « ces experts pourtant indispensables » semble, en outre, résolument limitée. Or, pourquoi ne pas faire état d'un tel pragmatisme au-delà des seuls « agents hautement spécialisés » ? Pourquoi ne pas admettre que les exigences linguistiques d'un poste donné dans une carrière « normale » de la fonction publique, puissent, en général, se limiter à deux des trois langues voire, en fonction du profil du poste, à une seule de ces langues ?

La loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 autorise de surcroît le gouvernement à recruter des personnes de nationalité autre que celle d'un Etat membre de l'Union européenne, et ce sous contrat de droit privé. L'article 9 de la loi en question autorise, ainsi, l'engagement de 94 employés de nationalité étrangère non-communautaire répartis dans cinq départements ministériels. Ici, des besoins spécifiques sont invoqués pour justifier des exceptions par rapport à des principes généraux sinon élevés au titre d'exigences sacro-saintes.

Il y a lieu de procéder à un véritable changement de paradigme : toute ouverture de la fonction publique doit être sincère et suivie d'actions et de résultats concrets et tangibles. C'est pourquoi il est difficile d'appuyer un mode de fonctionnement qui soit en la matière, et comme c'est le cas actuellement, bâti sur des règles générales, des exceptions et encore des dérogations, souvent effectuées de façon opportuniste et *ad hoc* à travers, notamment, la loi budgétaire annuelle. Plutôt conviendrait-il de se contenter de préciser les principes généraux régissant l'ouverture de la fonction publique, d'interpréter la notion « d'exercice de la puissance publique » de façon proportionnée et de jauger les exigences linguistiques de façon pragmatique, avisée et décentralisée. La Chambre de Commerce ne peut se défaire d'une impression que toute ouverture tangible de la fonction publique était basée soit sur la contrainte, soit sur un besoin de recrutement spécifique pour lequel aucun candidat autochtone n'avait pu être déniché, soit sur une combinaison de ces deux paramètres.

La Chambre de Commerce appelle spécifiquement le gouvernement à mettre en œuvre sans délai une politique positiviste d'ouverture de la fonction publique, et prioritairement dans les domaines pour lesquels la maîtrise de la langue nationale n'est pas un pré-requis indispensable. Une politique active de réduction du nombre de secteurs artificiellement protégés permettra à l'Etat de recruter plus facilement les profils les plus adéquats pour les postes notamment très qualifiés pour lesquels les candidats sont peu nombreux. Ainsi, dans le cadre du processus de recrutement de travailleurs hautement qualifiés, l'ensemble des intéressés seraient *de facto* placés sur un pied d'égalité et le recrutement pourrait avoir lieu en l'absence de discrimination selon la nationalité, et ainsi le candidat le mieux qualifié et le plus compétent pourrait être recruté sans contraintes additionnelles inutiles.

La reconnaissance de la multiple nationalité, et le fait que la nationalité donne accès à tous les secteurs de la fonction publique pour les personnes naturalisées - hormis les barrières ayant trait aux langues - se conçoit comme une réponse partielle à la nécessaire ouverture de la fonction publique. La reconnaissance de la double nationalité peut effectivement constituer un élément de réponse au dualisme actuel du marché du travail et à la sous-représentation politique (ou électorale) de certains secteurs économiques, notamment en permettant à davantage de personnes travaillant dans des secteurs sous-représentés d'être naturalisées et ainsi de participer à la prise de décision collective. Ceci doit permettre de rééquilibrer la représentation politique des différents secteurs économiques et de mettre davantage en phase les décisions politiques avec les attentes d'un plus grand nombre de milieux économiques. Mais la double nationalité n'est pas pour autant une condition suffisante pour moderniser la fonction publique selon les prémisses de l'ouverture, de la mixité et de la cohésion sociales.

4.4. La prospérité future du Luxembourg à travers les niches de compétences

Depuis les débuts de l'industrialisation du Grand-Duché, la disponibilité de main-d'œuvre transfrontalière et l'attraction de capitaux et de savoir-faire étrangers sont largement à la base du succès économique et du niveau de vie élevé que le Luxembourg offre à ses résidents et à ses parties prenantes non-indigènes. Aux phénomènes migratoires économique et saisonnier traditionnels se sont progressivement joints la migration familiale, la migration journalière (phénomène des frontaliers) ainsi que la migration de fonctionnaires internationaux. L'immigration de ressortissants communautaires a par ailleurs été largement facilitée par la liberté de circulation du travail et des personnes au sein du marché unique. Ces différents flux migratoires se distinguent de par leur ampleur mais également de par le niveau de qualification des personnes immigrées – du travailleur minier peu qualifié au haut fonctionnaire européen. De manière générale, il s'agit, ici, d'une croissance largement extensive ou exogène, initiée à l'étranger sans contribution endogène notable à part un cadre général favorable.

Or, force est de constater que, aujourd'hui, le succès économique, et surtout la santé apparente des finances publiques, du Luxembourg dépend également largement de l'exploitation de niches fiscales et réglementaires qualifiées de niches de souveraineté. Les harmonisations progressives, à l'échelle communautaire et internationale, réduisent toutefois la durabilité d'un tel modèle économique, qui a certes généré des recettes fiscales élevées mais qui est, aussi, largement dépendant d'événements extérieurs sur lesquels les autorités nationales n'ont pas, ou peu, d'emprise. Dans un bulletin économique (« *Actualité & tendances* » n°10), la Chambre de Commerce a notamment pu montrer, qu'au total, quelque 30% de l'ensemble des recettes fiscales de l'administration centrale proviennent d'impôts à rendement incertain ou volatils. L'ensemble de ces moyens d'action est pourtant injecté dans le budget de l'Etat, sans effort d'économie quelconque au profit des générations futures¹⁹¹. Ainsi, malgré la croissance exogène vertueuse de laquelle le Luxembourg peut se prévaloir, le pays vit actuellement au-dessus de ses moyens.

Afin de diversifier son économie et ses bases taxables, et en l'ouvrant à de nouveaux secteurs d'activités, le Luxembourg doit désormais miser davantage sur le développement endogène, basé sur des niches dites « de compétences ». Un cadre légal et fiscal proactif, des infrastructures matérielles et immatérielles adaptées et des investissements ciblés doivent viser à développer des secteurs comme la biomédecine, les technologies environnementales, la gestion des droits issus de la propriété intellectuelle, la logistique, les TIC (y compris le commerce électronique), ainsi que l'activité des quartiers généraux de sociétés multinationales établis au Luxembourg.

Ces secteurs à haute valeur ajoutée ciblent naturellement une demande transfrontalière et sont exposés à une forte concurrence internationale. Leur implémentation et leur développement requièrent une main-d'œuvre hautement qualifiée, qui n'est pas disponible en nombre suffisant au Grand-Duché. Ainsi, le Luxembourg se doit d'attirer sur son sol une main-d'œuvre qualifiée étrangère, qu'elle provienne d'Europe ou au-delà. Cette matière grise « importée » ayant néanmoins un coût élevé, le pays se doit d'être innovateur et productif dans lesdits secteurs.

¹⁹¹ *Actualité & tendances* n°10: « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

En d'autres termes, le pays doit systématiquement garder une longueur d'avance par rapport aux sites poursuivant une stratégie de développement similaire afin d'espérer « se cultiver », d'une part, et d'attirer et de fidéliser, d'autre part, des ressources humaines étrangères hautement qualifiées en mesure d'occuper les postes de travail, à haute technicité et à forte composante de savoir et de savoir-faire, et, partant, de porter ce nouveau modèle économique ancré sur les niches de compétences. L'encadré, en fin de partie, fait le point sur la transposition en droit luxembourgeois d'une directive communautaire devant, précisément, faciliter la libre circulation des travailleurs non-communautaires aux fins d'un emploi hautement qualifié sous le nouveau régime de la « carte bleue européenne » ; un enjeu qui ne pourrait guère être plus crucial pour un pays tel que le Grand-Duché.

A travers cette stratégie de développement de niches sectorielles, le Luxembourg doit non seulement continuer à diversifier son appareil de production, mais également se procurer des avantages compétitifs et concurrentiels qui ne puissent pas être supplantés suite à une décision, souvent de nature politique, prise à l'étranger. Pour pouvoir prendre son propre destin en main et mettre en œuvre ces vecteurs de croissance, le Luxembourg aura besoin, au-delà d'une politique d'investissements publics idoine et des décisions politiques cohérentes et avisées, également d'hommes et de femmes aptes à porter le parachèvement de cette politique ambitieuse.

Il est évident, aux yeux de la Chambre de Commerce, que la question relative à la nationalité de ces personnes ne joue qu'un rôle au plus secondaire. Le Luxembourg, son Université jeune et ses CRP contribuent à former des ressources humaines dont auront besoin les acteurs économiques à l'avenir. Mais, comme il ressort déjà à l'évidence aujourd'hui, les ressources financières, techniques et humaines disponibles localement sont rigoureusement insuffisantes pour faire fonctionner une économie dont le rayonnement dépasse si largement le seul cadre exigü de son territoire. Il en sera encore plus ainsi pour les profils hautement qualifiés et à haute technicité. Rappelons que, même les secteurs « abrités » opérant de façon prédominante sur le marché domestique, tels que le secteur HORECA, le commerce, l'artisanat ou la construction, ont également un besoin important de ressources humaines qualifiées.

Dans ses « Propositions d'ordre général [...] pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite¹⁹² », l'ancien ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, J. Krecké, a déclaré qu'il faut « faire converger la politique d'immigration luxembourgeoise et les besoins de l'économie nationale. Il y a lieu d'adapter la mise en œuvre de certaines procédures en matière d'immigration afin de faciliter le recrutement de salariés de pays tiers. Dans ce cadre, il faudra tout d'abord transposer en droit national la directive relative aux salariés hautement qualifiés (Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié) et adapter les critères définissant le statut de salariés hautement qualifiés. Il faudra par ailleurs pouvoir délivrer dans des pays cibles du Luxembourg des visas directement par les autorités luxembourgeoises. Cette remise par des autorités luxembourgeoises constitue un avantage compétitif et permet de mettre en œuvre une politique attractive pour des investisseurs en provenance de pays tiers¹⁹³ ». Ainsi, l'importance d'une immigration ciblée pour le déploiement d'une stratégie de diversification dans les niches de compétences, voire pour le développement économique général, semble dûment reconnue¹⁹⁴.

192 « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », avril 2010.

193 *ibidem*.

194 La Chambre de Commerce soutient les mesures proposées par le Ministre de l'Economie et du Commerce pour l'amélioration de la compétitivité nationale, dont certaines ont, entretemps, été mises en œuvre.

La Chambre de Commerce a déjà précédemment eu l'occasion de discuter *in extenso* des conditions fondamentales, et des jalons politiques à poser, pour que le Luxembourg puisse effectivement persévérer avec succès dans la stratégie autour des niches de compétences. Elle renvoie notamment, dans ce contexte, à ses bulletins économiques récents portant sur la recherche-développement et l'innovation (RDI)¹⁹⁵, d'une part, et sur le développement durable¹⁹⁶ d'autre part, ce qui la dispense de revenir en détails sur cette thématique dans le présent « *Actualité & tendances* ». Elle avait également fait part de ses recommandations de politique publique, notamment en matière de diversification économique, de recherche et d'innovation et de gouvernance sous-jacente au développement durable du Grand-Duché, au gouvernement formé suite aux élections législatives de juin 2009¹⁹⁷.

Elle rappelle, qu'à ses yeux, seul un effort commun et concerté peut mener au succès. Autorités publiques, centres de recherche publics, Université, autres acteurs institutionnels et milieux économiques concernés devront travailler main dans la main. En raison de sa taille et de ses caractéristiques structurelles, le Luxembourg ne peut pas exceller dans tous les domaines. Il s'agit ainsi de choisir et de cibler un nombre optimal de projets prioritaires de pointe, présentant un potentiel important en termes de retombées économiques et sociales pour le pays et contribuant au rayonnement scientifique international du Luxembourg, en vue d'y concentrer des moyens de financement importants et, ainsi, de permettre d'instaurer rapidement des niches de compétences et sectorielles, qui viendront compléter et diversifier l'appareil de production national. Au sein des segments précis ainsi choisis, des projets entre partenaires publics et privés doivent être encouragés. Il ne s'agit pas de faire de la recherche appliquée et fondamentale dans un nombre de domaines trop disparates et non-interconnectés, mais de veiller constamment à optimiser l'efficacité des deniers privés et publics investis afin de pouvoir valoriser, au Luxembourg, les résultats des efforts de RDI.

La Chambre de Commerce estime en outre que les objectifs prioritaires définis doivent être en concordance avec les besoins des entreprises. En ce qui concerne les secteurs prioritaires à l'heure actuelle, la Chambre de Commerce soutient les domaines cités par le programme gouvernemental, c'est-à-dire les équipements pour l'industrie automobile, les matériaux y compris la plasturgie et les matériaux composites, les technologies de l'information et des communications, le commerce électronique et médias, la logistique, les technologies de la santé, ainsi que les écotecnologies dans les domaines de l'énergie et de l'environnement.

Il importe également, afin d'élargir le processus d'innovation à un plus grand nombre d'entreprises, de soutenir les travaux des grappes technologiques et des clusters et de stimuler la recherche collaborative dans de nouveaux créneaux technologiques. Les activités de RDI dans ces créneaux devront attirer des entrepreneurs et des chercheurs étrangers, susceptibles d'implanter des activités nouvelles et innovantes. L'attractivité du Luxembourg en tant que terre d'accueil pour la RDI s'en trouverait naturellement renforcée. Pour ce faire, il est indispensable d'offrir aux entreprises étrangères, souhaitant investir et s'installer au Luxembourg, une visibilité accrue des opportunités et un accompagnement personnalisé.

¹⁹⁵ Actualité & tendances n°9: « Comment faire de la recherche, de l'innovation et de leur valorisation, un vecteur essentiel pour la compétitivité du Luxembourg? Enquête, état des lieux et propositions », février 2011.

¹⁹⁶ Actualité & tendances n°10: « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », juin 2011.

¹⁹⁷ Actualité & tendances n°6: « Entreprise Luxembourg 2.0. Priorités de l'économie luxembourgeoise pour la nouvelle législature. Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections législatives du 7 juin 2009 », juin 2009.

La plupart des entreprises luxembourgeoises se tournent vers les marchés internationaux et nombreuses sont celles qui considèrent particulièrement la Grande Région comme leur marché naturel. Les pouvoirs publics doivent, par conséquent, tenir compte de cette réalité en favorisant le développement de clusters et de projets conjoints avec des entreprises et des organismes de recherche partenaires de la Grande Région, et ce afin d'atteindre une certaine masse critique, et donc une rentabilité, des nouvelles niches sectorielles à un stade précoce.

La participation de chercheurs, d'entreprises et d'autres organismes étrangers au système national de recherche, ainsi que l'accès aux marchés étrangers pour les résultats de la recherche luxembourgeoise, sont également des facteurs essentiels pour le développement du système de recherche et, partant, pour la consolidation des niches de compétences luxembourgeoises. Ces objectifs pourront notamment être rencontrés grâce au développement de l'Université du Luxembourg, qui doit atteindre une excellence scientifique de niveau international dans certains domaines de recherche.

Au niveau national, il importe par ailleurs d'accroître le nombre d'étudiants se dirigeant vers des études supérieures, scientifiques et technologiques, pour assurer ainsi la disponibilité d'une offre suffisante de personnel qualifié et favoriser la croissance économique future. Une condition fondamentale est l'amélioration des connaissances et de la culture scientifiques de base, ce qui passe nécessairement par la sensibilisation des lycéens aux matières scientifiques. Il est également indispensable de mettre l'accent sur la formation continue, tant au niveau des secteurs privé que public, pour faire face aux changements rapides que connaissent les économies dans un environnement toujours plus globalisé.

Un système d'éducation inclusif et performant, posant les jalons de l'accès aux emplois hautement qualifiés sous-jacents au modèle économique que le Luxembourg veut construire, apparaît en tant qu'objectif prioritaire de la politique luxembourgeoise. L'onéreux système éducatif national, clairement propice au décrochage scolaire en raison, notamment, des exigences linguistiques, ne prépare pas de trop nombreux jeunes de manière satisfaisante aux demandes du marché du travail. Ce constat fait naître de graves problèmes de transmission intergénérationnelle du statut social et exacerbe les déficits en matière de cohésion sociale. Il s'agit également d'un phénomène qui est à l'origine d'une employabilité insuffisante de nombreux habitants et, partant, porte en soi les germes du maintien du chômage structurel. En synthèse, il s'agit d'un gaspillage manifeste de capital humain que le Grand-Duché ne pourra guère se permettre s'il ne veut pas devenir un pays laissé-pour-compte en matière d'économie de la connaissance, obligé d'importer – si ceci est même possible – toute la matière grise dont il a besoin.

Quoi qu'il en soit, le succès de la stratégie gravitant autour des niches de compétences dépendra également de la capacité du Luxembourg à attirer des chercheurs, ainsi que par la création d'un statut favorable à ceux-ci. Pouvoir embaucher, très rapidement, des chercheurs de renom dans des domaines pointus, indépendamment de leur pays d'origine, est un avantage compétitif crucial pour une petite économie en manque de ressources humaines, et ce afin de permettre aux entreprises et laboratoires de concurrencer les leaders mondiaux grâce à des compétences de très haut niveau. L'Université est appelée à jouer un rôle déterminant dans ce processus. Afin d'attirer les meilleurs professeurs, chercheurs et doctorants, elle devra assurer un recrutement efficace pour déceler et motiver les candidats les plus brillants, dotés d'un esprit entrepreneurial et entretenant les meilleurs contacts avec les réseaux d'excellence internationaux.

La Chambre de Commerce est, *in fine*, convaincue que la stratégie de mise en œuvre des niches de compétences ne pourra pas se faire sans heurts, sans remises en question, et sans revers de fortune. Un véritable changement de mentalité doit également avoir lieu afin de développer l'entreprenariat au Luxembourg. Investir dans la RDI et dans les compétences endogènes comporte des risques et la consolidation des niches de développement nécessite plus qu'un cadre réglementaire favorable et un investissement approprié initié de l'étranger. Les échecs en matière de projets de recherche et de construction du modèle économique autour des niches de compétences ne doivent en aucun cas être « diabolisés », mais considérés comme « envisageables » dans un processus de déploiement à moyen et à long termes. Il s'agit d'accepter que seul un nombre limité de projets de recherche arriveront à terme et porteront leurs fruits.

4.5. Pour une optimisation de la capacité d'intégration du Luxembourg via l'école

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Luxembourg ne pourra, et ne devra, pas se fixer pour objectif de vouloir « intégrer » tout et chacun de ses nombreux ressortissants étrangers. D'une part, il faut se rendre à l'évidence que très nombreux sont les étrangers de passage, qui ne restent pas suffisamment longtemps sur le territoire afin de développer un sentiment d'attachement fort. D'autre part, il est pertinent de partir du principe que certains ressortissants étrangers n'ont pas la volonté ou la détermination de s'intégrer, de « se fusionner dans l'ensemble national ». Le Luxembourg, avec ses trois langues officielles, ses habitants venant de plus de 170 pays différents, son grand nombre de frontaliers et la grande mixité sociale dans son économie ne peut guère prétendre à vouloir assimiler un petit nombre d'étrangers hétérogènes dans un grand ensemble national homogène – à supposer que ce grand ensemble existe. Ne pouvant pas prétendre à un modèle d'intégration de type « *melting pot* » (assimilation de la population immigrée en une société homogène), le Luxembourg devra opter pour un modèle d'intégration dit « *salad bowl* », un modèle qui suggère le caractère mutuellement complémentaire des différentes communautés ethniques ; qui peuvent garder une identité culturelle propre tout en s'intégrant dans la mosaïque sociale de la société d'accueil.

Notre pays doit optimiser sa « capacité d'intégration ». Il doit faire en sorte que les étrangers se sentent « à l'aise » au Luxembourg et doit se montrer « ouvert » vis-à-vis des étrangers. Enfin, il doit optimiser les chances d'une intégration réussie des étrangers en proposant un cadre qui soit cohérent et propice à cette fin. En effet, toute intégration présuppose une volonté des deux côtés : du point de vue de l'étranger et de celui de la société d'accueil.

Outre les pistes de réformes présentées le long du présent document, la Chambre de Commerce insiste particulièrement sur le rôle fondamental que joue l'école aux fins de l'intégration des non-luxembourgeois. A ses yeux, il est crucial de considérer les enfants comme les principaux vecteurs d'intégration des familles étrangères. Or, dans ce contexte il convient également de garder à l'esprit que la situation langagière dans les écoles fait en sorte que de nombreux élèves sont confrontés à l'échec scolaire, faute d'une maîtrise suffisante notamment du français ou de l'allemand, alors qu'ils disposent, *a priori*, de toutes les compétences nécessaires pour réussir leurs études secondaires. Trop nombreux sont les élèves qui « restent sur le carreau » et trop timides sont nos efforts pour donner une chance à tout élève de réussir dans ses branches les plus fortes. De surcroît, une intégration d'enfants plus âgés dans le système scolaire luxembourgeois paraît quasi impossible.

Il s'agit donc prioritairement de donner une chance aux enfants, l'intégration passant par les enfants et l'école. Leur bonne intégration est la meilleure garantie d'une intégration réussie de leurs familles. Les clubs et associations sportives et culturelles sont des vecteurs d'intégration nécessaires, mais pas suffisants. En l'occurrence, si l'école échoue à former des jeunes adultes responsables et dûment intégrés dans la société luxembourgeoise, le discours plus vaste relatif à l'intégration des étrangers au sein de la société relève d'une gageure. L'importance de l'école dans le cadre du développement socio-économique du pays est également fondamentale. Il s'agit même de l'enjeu probablement le plus important en la matière et qui façonnera directement le développement socio-économique futur. Outre le décrochage scolaire et le taux d'échec très significatif de nos élèves lors de la première année d'études supérieures, les mentalités prédominantes dans le système éducatif et la résistance au changement rangent parmi les problèmes les plus urgents à résoudre.

La Chambre de Commerce rappelle que l'objectif prioritaire du présent bulletin n'est pas de mener une discussion *in extenso* sur le système éducatif, sur son rôle social et économique, ni de se positionner sur les réformes actuellement envisagées en la matière. Ce complexe thématique mériterait, à lui seul, une discussion approfondie et argumentée.

* * * * *

A travers le présent bulletin économique, la Chambre de Commerce a montré que le développement économique du Luxembourg et la contribution étrangère, sous forme de mise à disposition de savoir, de savoir-faire, de travail et de capital, sont deux paramètres rigoureusement indissociables. Le développement économique n'est pas possible sans la contribution étrangère alors que cette dernière n'est aucunement obligée de se localiser sur le sol luxembourgeois.

Notre pays ne peut pas miser sur une continuation éternelle de la spirale de développement socio-économique vertueuse et quasi-automatique initiée au-delà de ses frontières. La prise en main de son propre destin, à travers le déploiement de véritables niches de compétences, ne sera ni gratuit, ni facile. Il présuppose des politiques publiques pertinentes, un effort collectif de toutes les « forces vives de la nation » et au-delà, et comme par le passé, l'attraction des compétences et des capitaux étrangers en complément aux ressources disponibles localement.

Le Luxembourg doit rester une « terre d'accueil accueillante » s'il veut pérenniser son succès économique. Or, il ne pourra le rester de façon durable que s'il démontre une réelle volonté de s'atteler aux conditions nécessaires d'une cohabitation harmonieuse et basée sur le respect mutuel. La cohésion sociale passe par la mixité sociale dans tous les domaines de la vie publique et privée et le Luxembourg doit se rendre à l'évidence qu'il ne pourra pas continuer de pratiquer une politique immigration qui ne soit pas flanquée d'une véritable politique d'intégration et de participation démocratique.

Encadré 12: La « carte bleue européenne »: un vecteur pour attirer les profils hautement qualifiés au Luxembourg

1. Introduction

Dans son avis qu'elle a rendu en date du 22 août 2011, la Chambre de Commerce a pris position par rapport au projet de loi n°6306 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ce projet de loi est entré en vigueur par la loi du 8 décembre 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. A travers cet éclairage thématique, la Chambre de Commerce souhaite proposer aux lecteurs une synthèse de son avis afférent.

Le projet de loi en question visait principalement à transposer en droit national la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. L'objectif de la directive 2009/50/CE est de faciliter la migration des travailleurs hautement qualifiés, ressortissants de pays tiers, à travers une harmonisation de leurs conditions d'entrée et de séjour et une simplification des procédures d'admission, afin de favoriser leur mobilité au sein de l'Union européenne.

A l'instar de la « green card » américaine, la directive 2009/50/CE introduit une « carte bleue européenne » et définit ses conditions d'obtention et les droits de séjour qui y sont rattachés dans l'Etat membre qui a délivré la carte, ainsi que dans les autres Etats membres. Le but affiché du dispositif est de « renforcer les capacités de l'Union européenne à attirer les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés sur le territoire des Etats membres et à favoriser leur mobilité dans l'Union européenne¹⁹⁸ ». Dans ce contexte, la directive facilite également le regroupement familial.

En synthèse, la directive vise à déterminer les « conditions d'entrée et de séjour de plus de trois mois sur le territoire des Etats membres des ressortissants de pays tiers qui viennent occuper un emploi hautement qualifié et sont titulaires d'une carte bleue européenne, et des membres de leur famille¹⁹⁹ ».

Dans son avis, la Chambre de Commerce estime que le projet de loi n°6306, portant transposition de la directive 2009/50/CE, constitue une pierre angulaire de l'édifice qui vise à pérenniser la vigueur et la vitalité de l'économie luxembourgeoise, et ce à travers la mise en place d'une politique d'immigration ciblée dans le contexte du déploiement des niches de compétences. Cette transposition permet de parachever le cadre accueillant déjà en place pour les ressortissants étrangers issus de pays tiers, alors que les obstacles quant à l'immigration intra-communautaire, dont le Luxembourg a largement profité, ont déjà été surmontés grâce à l'approfondissement et à l'élargissement progressif de l'intégration européenne. Les enjeux, pour un pays comme le Luxembourg, d'un dispositif tel que celui de la carte bleue européenne ne pourraient pas être plus cruciaux.

198 Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi n°6306.

199 Article 2 de la directive 2009/50/CE.

Il est à noter que l'immigration de travailleurs hautement qualifiés est déjà une réalité tangible au Luxembourg. Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi n°6306 : « [...] sur un total de 1.326 nouvelles autorisations de séjour délivrées en 2009, 116 étaient destinées à des travailleurs salariés, alors que presque autant, à savoir 107 concernaient des travailleurs hautement qualifiés. Pour 2010, les chiffres étaient les suivants : total des nouvelles autorisations de séjour délivrées : 1.684, dont travailleurs salariés : 136 et travailleurs hautement qualifiés : 125 ». Les dispositions de la directive 2009/50/CE permettront sans doute d'amplifier cette tendance lourde.

La Chambre de Commerce a également souligné que, grâce à la directive, après deux ans, la personne concernée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux emplois hautement qualifiés. Grâce auxdites dispositions, elle ne devra plus prouver, après cette période initiale, qu'elle remplit les exigences requises en matière de salaire ou de compétences pour occuper un emploi dit « hautement qualifié²⁰⁰ ». Ceci permet d'envisager une meilleure intégration et une « fidélisation » des personnes concernées dans la société et l'économie luxembourgeoise.

2. Faits saillants de l'avis de la Chambre de Commerce au sujet du projet de loi n°6306

Au moment de la rédaction de son avis, la Chambre de Commerce ne disposait pas des projets de règlements grand-ducaux d'exécution nécessaires, et prévus par le projet de loi, visant à parachever la transposition en droit national de la directive 2009/50/CE. Elle aurait souhaité disposer de l'ensemble de ces éléments, dont certains touchent à des conditions essentielles, afin de rendre un avis plus exhaustif et touchant à l'ensemble des dispositions sous-jacentes à la directive à transposer. Il en était notamment ainsi pour la rémunération minimale à accorder au travailleur afin qu'il remplisse les conditions du statut du travailleur « hautement qualifié » issu d'un pays tiers. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce a estimé que les autorités devront s'aligner sur le seuil minimum prévu par la directive 2009/50/CE, soit une fois et demie le salaire moyen en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg. La Chambre de Commerce constate avec satisfaction, que, à travers le règlement grand-ducal du 25 janvier 2012 modifiant 1. le règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 déterminant le niveau de rémunération minimal pour un travailleur hautement qualifié en exécution de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 2. le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 portant exécution de certaines dispositions relatives aux formalités administratives prévues par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 3. le règlement grand-ducal modifié du 5 septembre 2008 définissant les critères de ressources et de logement prévus par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, les autorités se sont alignées à ce seuil minimal.

En matière de définition de quotas concernant l'accueil de travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers (« volumes d'admission »), la Chambre de Commerce a expressément salué le fait que la disposition de la directive en question, qui donne la possibilité aux Etats membres de définir de tels volumes d'admission, n'ait pas fait l'objet d'une transposition en droit national à travers le projet de loi. En d'autres termes, l'immigration de ressortissants extracommunautaires aux fins d'un emploi qualifié n'est pas assortie d'une limitation quantitative restrictive.

200 Le projet de loi n°6306 définit la notion d' « emploi hautement qualifié » de la manière suivante: « L'emploi d'un travailleur qui exerce une activité salariée pour laquelle il possède les compétences requises appropriées et spécifiques, attestées par des qualifications professionnelles élevées qui sont soit sanctionnées par un diplôme de l'enseignement supérieur, soit étayées par une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable à un diplôme de l'enseignement supérieur et qui sont pertinentes dans la profession ou le secteur indiqué dans le contrat de travail ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il aurait été opportun de prévoir, dans le projet de loi, une disposition relative aux offres d'emploi fermes, sous forme notamment de promesses d'embauche, afin d'envisager leur recevabilité au titre de demandes de carte bleue, et ce afin de donner plus de flexibilité à la fois à l'entreprise souhaitant recruter le ressortissant de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, de même qu'à la personne concernée. D'après le texte, seuls les contrats de travail sont recevables dans ce contexte.

L'article 5, paragraphe 2 de la directive 2009/50/CE n'oblige guère les Etats membres à exiger du ressortissant de pays tiers qui sollicite une carte bleue la fourniture, au préalable, d'une adresse sur le territoire de l'Etat membre concerné. En effet, il s'agit ici d'un choix que la directive laisse aux Etats membres. A ce titre, la Chambre de Commerce a déploré la disposition restrictive prévue à l'article 45-1, (1), du projet de loi - et reprise dans le texte voté - qui dispose que « *le ressortissant de pays tiers autorisé en vertu de l'article 45 et qui rapporte la preuve qu'il dispose d'un logement approprié, se voit délivrer [...] un titre de séjour appelé « carte bleue européenne » [...]».*

D'après la législation actuellement en vigueur, il n'est pas prévu qu'un employeur puisse introduire une demande de carte bleue européenne. Aux yeux de la Chambre de Commerce, et afin de faciliter l'accueil des travailleurs hautement qualifiés issus de pays tiers sur le territoire national, les autorités auraient dû prévoir la possibilité alternative d'introduction de la demande de carte bleue européenne par l'employeur, d'autant plus qu'une telle possibilité est expressément prévue par la directive 2009/50/CE.

D'après la disposition prévue à l'article 45-1, (2) du projet de loi, le titre de séjour appelé « carte bleue européenne » est « *valable pour deux ans, sinon pour la durée du contrat de travail plus trois mois* ». Quant à la durée de validité de la carte bleue, la directive 2009/50/CE dispose que « *les Etats membres fixent [...] une période de validité standard comprise entre un et quatre ans* ». La Chambre de Commerce estime à cet égard que les auteurs du projet de loi n°6306 auraient dû opter pour le délai maximum admis par la directive, à savoir 4 ans.

BIBLIOGRAPHIE

Principales bases légales

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) du 17 décembre 1980, affaire 149/79, Commission c/ Belgique.

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) du 2 juillet 1996, affaire 473/93, Commission c/ Luxembourg.

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) du 30 septembre 2003, affaire I-10391, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española c/ Royaume d'Espagne.

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) du 30 septembre 2003, affaire I-10447, Anker, Ras et Snoek contre c/ République fédérale d'Allemagne.

Directive 2009/50/CE du Conseil européen du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

Loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective.

Loi du 9 mars 1940 sur l'indigénat luxembourgeois.

Loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise.

Loi du 6 mai 1974 sur les comités mixtes d'entreprise.

Loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

Loi du 11 décembre 1986 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise.

Loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Loi du 17 mai 1999 concernant l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique.

Loi du 24 juillet 2001 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise.

Loi du 20 décembre 2002 modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.

Loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise.

Loi du 18 décembre 2009 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat ; c) la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; d) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011.

Loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale et de la loi électorale.

Projet de loi n°5858 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale du 18 février 2003.

Projet de loi n°6031 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat; c) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Projet de loi n°6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011.

Règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

Publications

ADEM, Rapport annuel 2009.

ADEM, Rapport annuel 2010.

Als Georges, « Les banques et l'économie au Luxembourg. Croissance et mutations de la place financière » dans Trausch Gilbert, « Belgique-Luxembourg : Les relations belgo-luxembourgeoises et la Banque Générale du Luxembourg (1919-1994) », Imprimerie Centrale, Luxembourg 1995.

Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), « Sondage TNS-ILReS pour l'ASTI en 2009 », 2009.

Berlitz/« Quest », « Multilinguisme : source de compétitivité ? », avril 2011.

CEPS Instead, « L'entrepreneuriat féminin et masculin au Luxembourg », juin 2011.

Chambre de Commerce, « Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise », avril 2007.

Chambre de Commerce, « Entreprise Luxembourg 2.0 Priorités de l'économie luxembourgeoise pour la nouvelle législature : Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections législatives du 7 juin 2009 », Actualité & tendances n°6, juin 2009.

Chambre de Commerce, « Avis du 7 janvier 2010 de la Chambre des fonctionnaires et employés publics concernant le projet de loi n°6031 », janvier 2010.

Chambre de Commerce, « Une société à responsabilité limitée simplifiée pour soutenir la croissance », Actualité & tendances n°8, janvier 2011.

Chambre de Commerce, « Comment faire de la recherche, de l'innovation et de leur valorisation, un vecteur essentiel pour la compétitivité du Luxembourg? Enquête, état des lieux et propositions », Actualité & tendances n°9, février 2011.

Chambre de Commerce, « Le développement durable au Luxembourg – Pour une économie durablement compétitive et au service du bien-être », Actualité & tendances n°10, juin 2011.

Chambre des Députés, « Projet de loi sur le régime des langues: Dépêche du Président du Conseil d'Etat au Ministre d'Etat, Président du Gouvernement », Document parlementaire n°2535, novembre 1981.

Comité Economique et Social de la Grande Région (CESGR), « Marché du travail transfrontalier », mai 2009.

Commission européenne, « Green Paper on European Entrepreneurship », janvier 2003.

Commission européenne, « Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », mars 2010.

Conseil d'Etat, « Avis complémentaire séparé du Conseil d'Etat du 7 mai 1985 sur le projet de loi 2898/02 portant modification de la loi du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise telle qu'elle a été modifiée dans la suite », mai 1985.

Conseil Economique et Social (CES), « Pour une politique d'immigration et d'intégration active », octobre 2006.

Dumont P. et collègues, « Les élections législatives et européennes de 2009 au Grand-Duché de Luxembourg: Rapport élaboré pour la Chambre des Députés », décembre 2010.

Fontagné Lionel, « Compétitivité du Luxembourg: après la bulle », février 2010.

Gouvernement luxembourgeois, Service information et presse, « À propos... Histoire du Grand-Duché de Luxembourg », 20 mai 2008.

Gouvernement luxembourgeois, « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », juillet 2009.

Gouvernement luxembourgeois, Ministère du Développement durable des Infrastructures, « PNDD Luxembourg – un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie », novembre 2010.

Gouvernement luxembourgeois, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, « Propositions d'ordre général du Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur pour l'amélioration de la compétitivité nationale, en vue du Comité de coordination tripartite », avril 2010.

Gouvernement luxembourgeois, Ministère de la Justice, « Réponse de Monsieur le Ministre de la Justice à la question parlementaire n°1228 du 3 février 2011 », 8 mars 2011.

Institute for Management Development (IMD), « World Competitiveness Yearbook 2011 », juin 2011.

Kieffer Roby, «Asti 30+ Migrations, recherches, engagements», 2010.

Observatoire de la compétitivité, «Bilan compétitivité 2010», octobre 2010.

Pauly Michel, «Asti 30+ Migrations, recherches, engagements», 2010.

Renan Ernest, «Qu'est-ce qu'une nation?», Conférence Sorbonne 1882.

Ruppert Pierre, «Les Etats provinciaux du Grand-Duché de Luxembourg de 1816-1830» dans Cahier Economique n°108 du STATEC, «La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale», juin 2009.

Scuto Denis, «Forum : Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois? Histoire de la nationalité luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours», mars 2005.

Sosoe Lukas, «Nation» dans le Dictionnaire de Philosophie Politique (dir. Philippe Raynaud et Stéphane Rials), Paris, 1996, Presses Universitaires de France.

STATEC, «Aspects socio-démographiques de la croissance économique au Luxembourg», Bulletin du STATEC n°1-03, 2003.

STATEC, «Une typologie des entrepreneurs luxembourgeois», Cahier économique n°103, janvier 2007.

STATEC, «Statnews 13/2007», mars 2007.

STATEC, «Le commerce transfrontalier du Luxembourg dans la Grande Région Une tentative d'évaluation», Economie et Statistiques n°18, mars 2007.

STATEC, «La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19^e siècle dans une perspective économique et sociale», Cahier économique n°108, juin 2009.

STATEC, «Le secteur public», Economie et statistiques n° 34/2009, décembre 2009.

STATEC, «Projections socio-économiques 2010 – 2060», Bulletin du STATEC n°5-2010, octobre 2010.

STATEC, «Immigrés: haro sur les moins qualifiés?», Working Paper n°47, octobre 2010.

STATEC, «Regards 4-2011 sur la diversité au sein des entreprises du Luxembourg», février 2011.

STATEC, «Statnews n°14/2011», mai 2011.

STATEC, «La balance des opérations courantes du Luxembourg en 2010», Bulletin économique n°1-2011, mai 2011.

STATEC, «Regards 6-2010», juillet 2011.

STATEC, «Note de conjoncture 2-11», juillet 2011.

STATEC, «Le Luxembourg en chiffres 2011», septembre 2011.

TNS ILRES, « L'image de l'Administration Publique en 2009 : sondage auprès de la population résidente au Luxembourg », mai - juin 2008.

Trausch Gilbert, « Belgique-Luxembourg: Les relations belgo-luxembourgeoises et la Banque Générale du Luxembourg (1919-1994) », Imprimerie Centrale, Luxembourg 1995.

World Economic Forum (WEF), « Global Competitiveness Report 2011-2012 », septembre 2011.

Bases de données et sites internet

Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM): www.adem.public.lu .

Business Initiative asbl: www.123go-networking.org .

Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF): www.cssf.lu .

EUROSTAT: www.ec.europa.eu/eurostat .

European Employment Services (EURES), le portail européen sur la mobilité de l'emploi: www.ec.europa.eu/eures .

Fonds Monétaire International (FMI): www.imf.org .

Portail de l'Union européenne: www.europa.eu .

Portail des statistiques du Grand-Duché de Luxembourg: www.statistiques.public.lu .

Portail du Grand-duché de Luxembourg: www.luxembourg.public.lu .

Autres

Commune de Mamer, Soirée d'information organisée par la Commission Consultative des Étrangers et de l'Intégration de la Commune de Mamer, 13 avril 2010.

D'Lëtzebuerger Land, « Technoport Schlassgoart: Soutien innovant », 9 décembre 2010.

EUROSTAT, Communiqué de Presse 110/2011, 28 juillet 2011.

Gouvernement de Sarre, Ministerium für Arbeit, Familie, Prävention, Soziales und Sport, Information Presse 88/2011, 30 août 2011.

Le Jeudi, « Un jeune sur deux est étranger », 19 août 2010.

Luxemburger Wort, « Andere Branchen - andere Löhne », 5 février 2010.

RTL, Carte Blanche à Denis Scuto, 9 mars 2011.



Actualité & tendances

Bulletin économique de la Chambre de Commerce

N° 12
MARS
2012

