Analyse de l'évolution de l'emploi salarié intérieur au Luxembourg entre 2010 et 2023 et hypothèses d'évolution pour la période 2024-2030

Analyse réalisée à partir des données du STATEC

(Les données par nationalités du STATEC ne sont pas détaillées avant 2010)

Préambule

En novembre 2022 la Fondation IDEA publiait une étude intitulée *« Quel Luxembourg à l'horizon 2050 ? Pour une vision territoriale globale».*
IDEA y a élaboré un scénario de croissance emplois-population à l'horizon 2050 « *à la faveur d'une croissance de 2,8 % l'an en termes réels* » avec une étape prévoyant pour 2030 un Luxembourg à 760 000 habitants « *à la faveur d'une immigration nette demeurant des plus soutenues (…) requérant 620 000 emplois dont 290 000 travailleurs non résidents (...) ».*

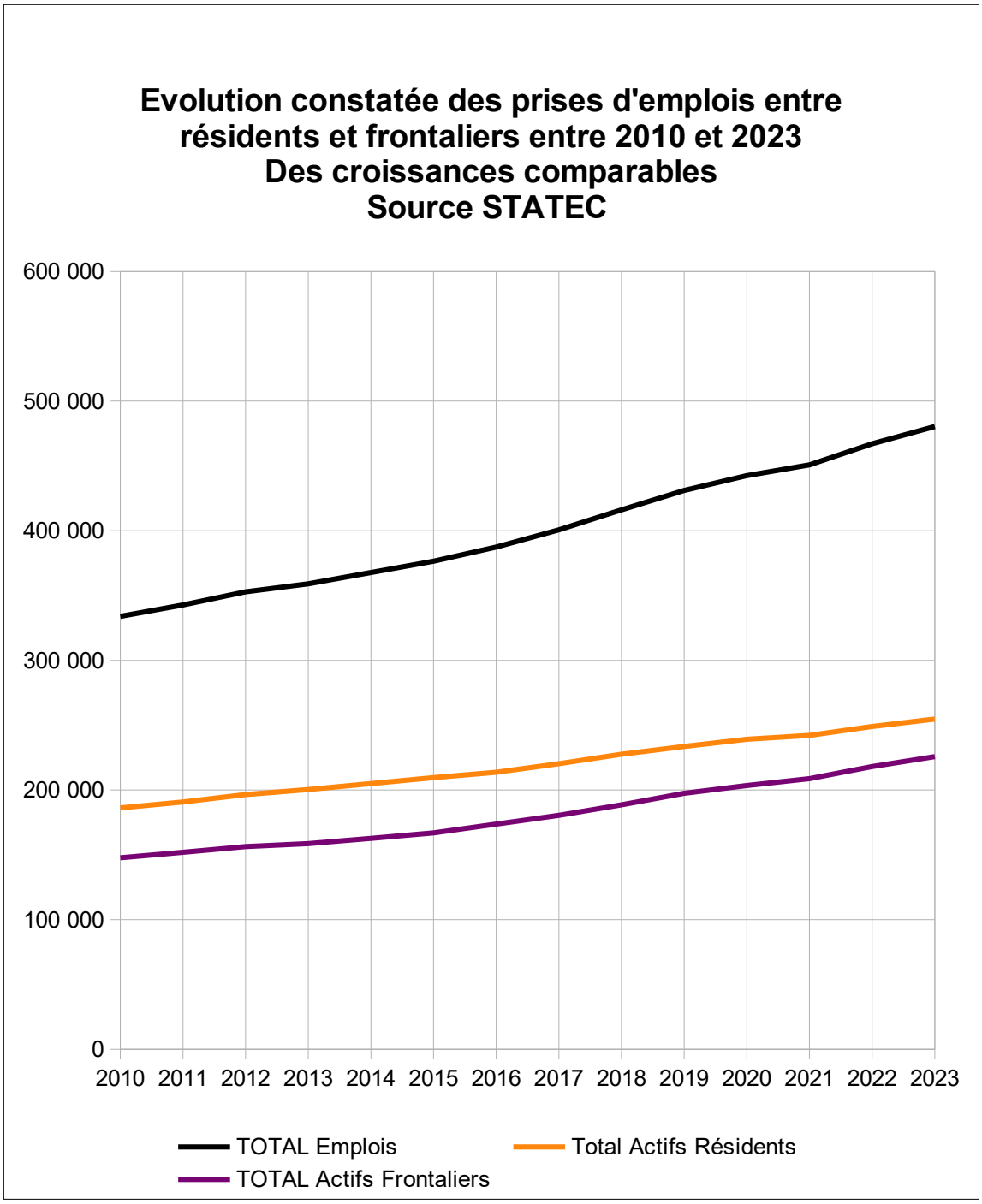
L'association ADF a voulu évaluer les impacts de telles hypothèses de croissance sur les territoires frontaliers français et, pour ce faire, distingué par pays d'origine la croissance probable des frontaliers.
Cet exercice nous permet d'évaluer qu'il y aura autour de 730 000 habitants au Luxembourg en 2030 (*IDEA =760 000*) et que le nombre d'actifs susceptibles d'être accueillis tant au Luxembourg que sur les territoires frontaliers ne devrait pas pouvoir dépasser les 560 000 personnes, limitant à ce nombre le total des emplois (*IDEA=620000*).

Nous avons travaillé à partir des bases de données du STATEC « Emploi salarié intérieur par lieu de résidence et nationalité - données désaisonnalisées » en ne remontant que jusqu'à 2010, date à partir de laquelle le STATEC identifie les résidents par nationalités (luxembourgeoise – étrangère d'origine UE – étrangère d'origine non UE) ainsi que le nombre de frontaliers par pays d'origine.

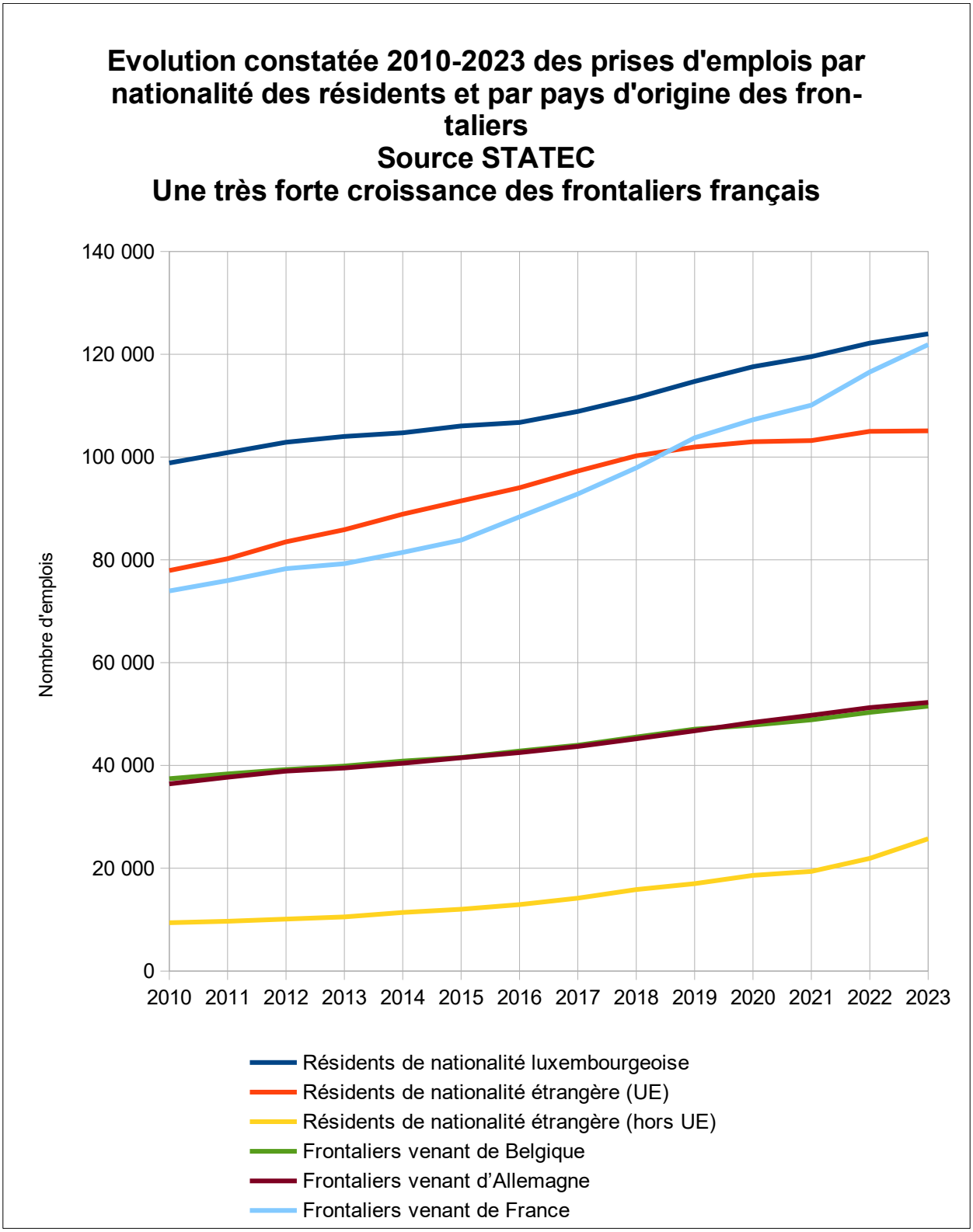
2010-2023 : Analyse des données du STATEC

« Emploi salarié intérieur par lieu de résidence et nationalité - données désaisonnalisées »

(Rappel : il s'agit bien des actifs résidents et des actifs frontaliers.)



ADF - Au-Delà des Frontières
4 ter rue de La Haye, 57000 Metz
contact@audeladesfrontieres.eu -
www.audeladesfrontieres.eu



ADF - Au-Delà des Frontières
4 ter rue de La Haye, 57000 Metz
contact@audeladesfrontieres.eu -
www.audeladesfrontieres.eu

➔ **On constate que toutes les courbes suivent une évolution sensiblement parallèle à l'exception de la courbe du nombre de frontaliers venant de France qui croit nettement plus vite que toutes les autres.**

Ce contraste nous indique que :

- L'augmentation des besoins en main d'œuvre du Luxembourg a pu être satisfait en particulier grâce à la très forte augmentation du nombre de frontaliers venant de France, donc grâce aux capacités d'accueil de ces territoires. Aucun autre territoire n'a fourni un tel contingent.
- On constate que la Belgique et l'Allemagne peinent à accueillir plus de main d'œuvre frontalière sinon on aurait constaté, comme en France, un impact à la hausse plus important à partir de 2014.
- Tout comme le Luxembourg qui n'arrive pas à augmenter significativement ses capacités d'hébergement, que ce soit pour les luxembourgeois ou les étrangers résidents.

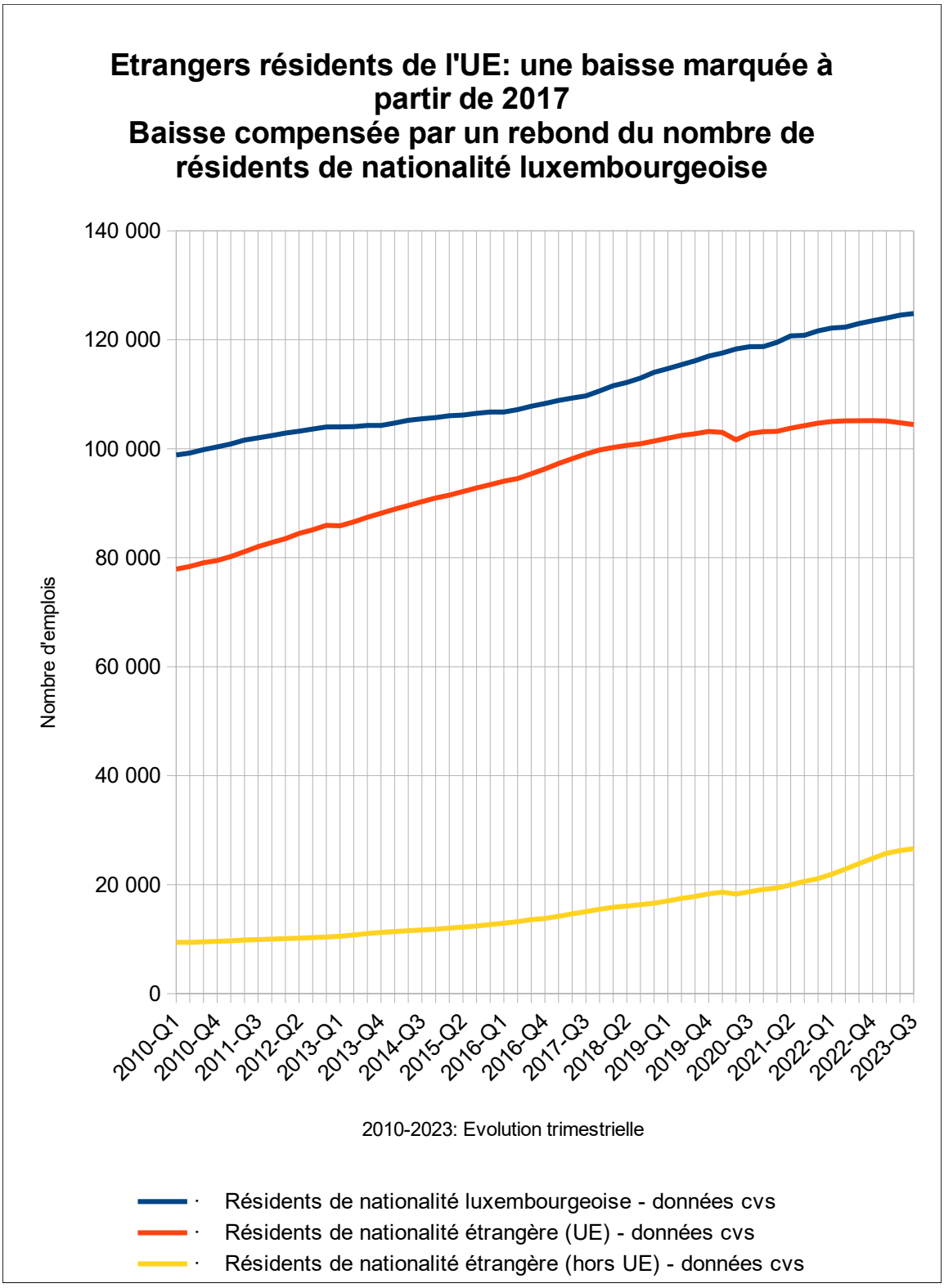
Depuis les années 2013-2014 c'est bien la France qui compense, à travers les frontaliers de toutes nationalités qui y logent, les difficultés du Luxembourg, de l'Allemagne et de la Belgique à héberger les cohortes de travailleurs dont les entreprises luxembourgeoises ont besoin. Les territoires frontaliers français constituent la principale variable d'ajustement des besoins de croissance du Luxembourg.

➔ **Sur la période 2010-2023 on enregistre une augmentation de :**

- +49 200 frontaliers depuis la France, soit 33 % de l'augmentation totale des emplois
- +14 150 depuis la Belgique, soit 9,5 % de l'augmentation totale des emplois
- +16 160 depuis l'Allemagne, soit 10,9 % de l'augmentation totale des emplois
- +26 500 actifs résidents de nationalité étrangère en provenance de pays de l'Union Européenne,soit 17,8 % de l'augmentation totale des emplois
- +17 180 actifs résidents étrangers hors Union Européenne, soit 11,5 % de l'augmentation totale des emplois
- +25 950 actifs résidents de nationalité luxembourgeoise, soit 17,4 % de l'augmentation totale des emplois (dont +14 300 dans la fonction publique, soit +11 650 dans les créations d'emplois de production).

Au total sur ces 13 dernières années le solde positif de création d'emplois s'élève donc à +149 140 emplois.

➔ **Concernant les actifs résidents luxembourgeois et étrangers:**



- Les actifs résidents de nationalité luxembourgeoise ont une progression constante d'environ 9,5 % entre 2010 et 2016 puis de 14,5 % entre 2017 et 2023 à partir d'un point d'inflexion qui semble correspondre aux effets possibles de la loi du 08 mars 2017 assouplissant les conditions d'obtention de la nationalité luxembourgeoise : une partie des actifs étrangers résidents a pu devenir résident luxembourgeois.
  Cet effet transfert se traduit, in fine, par une croissance linéaire du total des actifs résidents au Luxembourg sur la période.
- Le nombre d'actifs résidents étrangers originaires de l'UE décroît et cette décroissance a démarré avant la crise Covid. Certes les prix de l'immobilier peuvent expliquer une partie de ces départs mais on constate qu'il n'y a pas d'inflexion similaire chez les résidents de nationalité luxembourgeoise, confortant l'hypothèse des effets de la loi immigration de mars 2017.
  Cette réduction de croissance des résidents européens étrangers correspond à environ 10 000 actifs depuis 2017.
- L'ensemble des actifs résidents étrangers (UE et hors UE) a contribué à hauteur de 25 % du total de la croissance des emplois, intégrant une accélération du nombre d'étrangers non UE partiellement liée à la crise ukrainienne.

L'ensemble des actifs résidents au Luxembourg n'a contribué qu'à hauteur de 44 % dans la prise d'emplois. Autrement dit, le Luxembourg ne peut et ne veut agir à travers ses propres politiques publiques (logement, environnement du travail dont éducation, santé, etc .) que sur 44 % de la main d'œuvre dont la croissance de son économie a besoin .
Et si l'on tient compte d'une augmentation d'environ 14 300 fonctionnaires luxembourgeois depuis 2010, l'effet de levier sur l'économie réelle est encore plus faible, puisque seulement 11 650 résidents de nationalité luxembourgeoise participent à répondre aux besoins des entreprises luxembourgeoises.

Le Luxembourg ne pourra sans doute pas compter sur une croissance plus forte de sa main d'œuvre étrangère résidente d'origine UE à l'horizon 2030.
Ce surcroît de croissance a en quelque sorte été transférée du côté des frontaliers venant de France.
L'explosion du nombre de frontaliers depuis la France devrait alerter le Luxembourg sur son équilibre global .

➔ **Concernant les actifs frontaliers :**

- Les actifs frontaliers en provenance de France ont occupé 33 % des créations d'emplois , ce qui est considérable.
- Ces actifs frontaliers depuis la France sont aujourd'hui presque aussi nombreux (123 139) que les actifs résidents de nationalité luxembourgeoise (124 807).
- En dehors de la crise Covid, la croissance des frontaliers français marque une inflexion sensible à la hausse à partir des années 2015 avec une croissance de 47 % sur la période 2015-2023.

Ce point d'inflexion semble correspondre à l'affaissement de la courbe de croissance des actifs résidents étrangers d'origine UE, confirmant l'hypothèse qu'une partie des départs du Luxembourg aurait pu se faire en direction de la France depuis les années 2017/2018 pour des questions de coût du logement.

- Quant aux frontaliers en provenance d'Allemagne et de Belgique, ils suivent les mêmes progressions à quelques unités près et on constate que depuis 2010 il semble ne plus y avoir de capacité d'accélération, contrairement aux actifs frontaliers venant de France. Une géographie humaine de faible densité constitue manifestement une contrainte limitante difficilement dépassable. Chaque pays contribue à hauteur de 9 à 11% dans la prise des emplois créés.

Au total les actifs frontaliers sont des acteurs majoritaires à 53 % dans la prise d'emplois et jusqu'à 59 % hors emplois de fonctionnaires.
Sur ces bases l'avenir productif du Luxembourg dépend finalement à 59% de la capacité des territoires frontaliers à accueillir les nouveaux besoins en main d'œuvre et dépend pour 1/3 des capacités des seuls territoires frontaliers français.

➔ **Enfin on distingue un tassement de toutes les courbes pour l'année 2023** .

Les difficultés d'accès à la main d'œuvre sont manifestement présentes et l'inscription dans la durée de la décroissance des résidents européens étrangers devrait interpeller le Luxembourg.
On note une baisse de -42 % à -50 % de la croissance des frontaliers français entre les 3ème trimestres 2021-2022 et 2022-2023 ainsi que pour la baisse de la croissance des actifs résidents au Luxembourg (- 39%): la crise est bien là.

Les hypothèses d'ADF à l'horizon 2030

- Au regard de la constance des taux de croissance des frontaliers Belges et Allemands, nous prolongeons les tendances à l'identique de la période 2010-2023.
- Il en est de même pour les actifs résidents de nationalité luxembourgeoise.
- Les tendances de croissance des résidents étrangers non européens sera également prolongée à l'identique de la courbe 2010-2023 pour lisser les effets récents des crises européennes et mondiales.
- La progression des résidents de nationalité étrangère d'origine UE, en décroissance récente, sera considérée comme le prolongement de la période 2021-2023: peu de croissance attendue d'ici 2030, surtout en cette période de « permacrise du logement » pour reprendre une terminologie d'IDEA.
- La croissance des frontaliers français sera évaluée dans un première approche comme variable d'ajustement permettant d'atteindre les objectifs de croissance évalués par IDEA.
  Dans une seconde approche l'évaluation sera faite sur la base de la croissance enregistrée ces dernières années.
  Une troisième hypothèse sera traitée en fonction du rythme réel de construction constaté entre 2009 et 2020 sur les territoires frontaliers français (source AGAPE).

Selon ces hypothèses on obtient les résultats suivant à l'horizon 2030 :

- 59 200 frontaliers belges (+7 650)
- 62 100 frontaliers allemands (+9 860)
- 138 460 résidents de nationalité luxembourgeoise (+14 500)
- 37 730 résidents étrangers hors UE (+12 000)
- 112 430 résidents étrangers de l'UE (+7 350)

Ce qui donne selon les hypothèses d'IDEA, un besoin de +86 830 frontaliers français pour atteindre l'objectif de 620 000 emplois occupés,soit au total 203 760 frontaliers français et +12 400 par an en moyenne.
Sur la base de la croissance enregistrée ces dernières années, la capacité de croissance sur les territoires frontaliers français serait limitée à 29 500 actifs supplémentaires dans un contexte de saturation des zones constructibles et sur fond d'objectif ZAN 2050 (Zéro Artificialisation Nette) et de budgets communaux tendus qui devront trouver les moyens d'urbaniser des friches industrielles.
En fonction du rythme réel de construction constaté entre 2009 et 2020 sur les territoires frontaliers français (source AGAPE), une évaluation limitée à + 20 000 frontaliers.

Aussi loin que l'on puisse remonter dans les bases de données du STATEC donnant les détails sur le nombre de frontaliers par pays d'origine, la croissance des frontaliers français entre 2010 et 2023 a été de +49 180 sur 13 ans, soit une croissance moyenne de 3800 personnes par an, soit 3,26 fois moins que le rythme attendu par IDEA pour 2030.

Sur la période récente ayant enregistré la plus forte croissance (2021-2023), les frontaliers venant de France croissent de 14 140 personnes, soit 4 710 par an, encore 2,6 fois moins que nécessaire.

Il paraît plus raisonnable d'estimer que la croissance des frontaliers français restera autour d'une moyenne de +4 200 par an, soit environ 29 500 frontaliers supplémentaires à l'horizon 2030, susceptible de porter le total des emplois à hauteur de 561 300 en 2030 *(contre 620 000 pour IDEA)*.

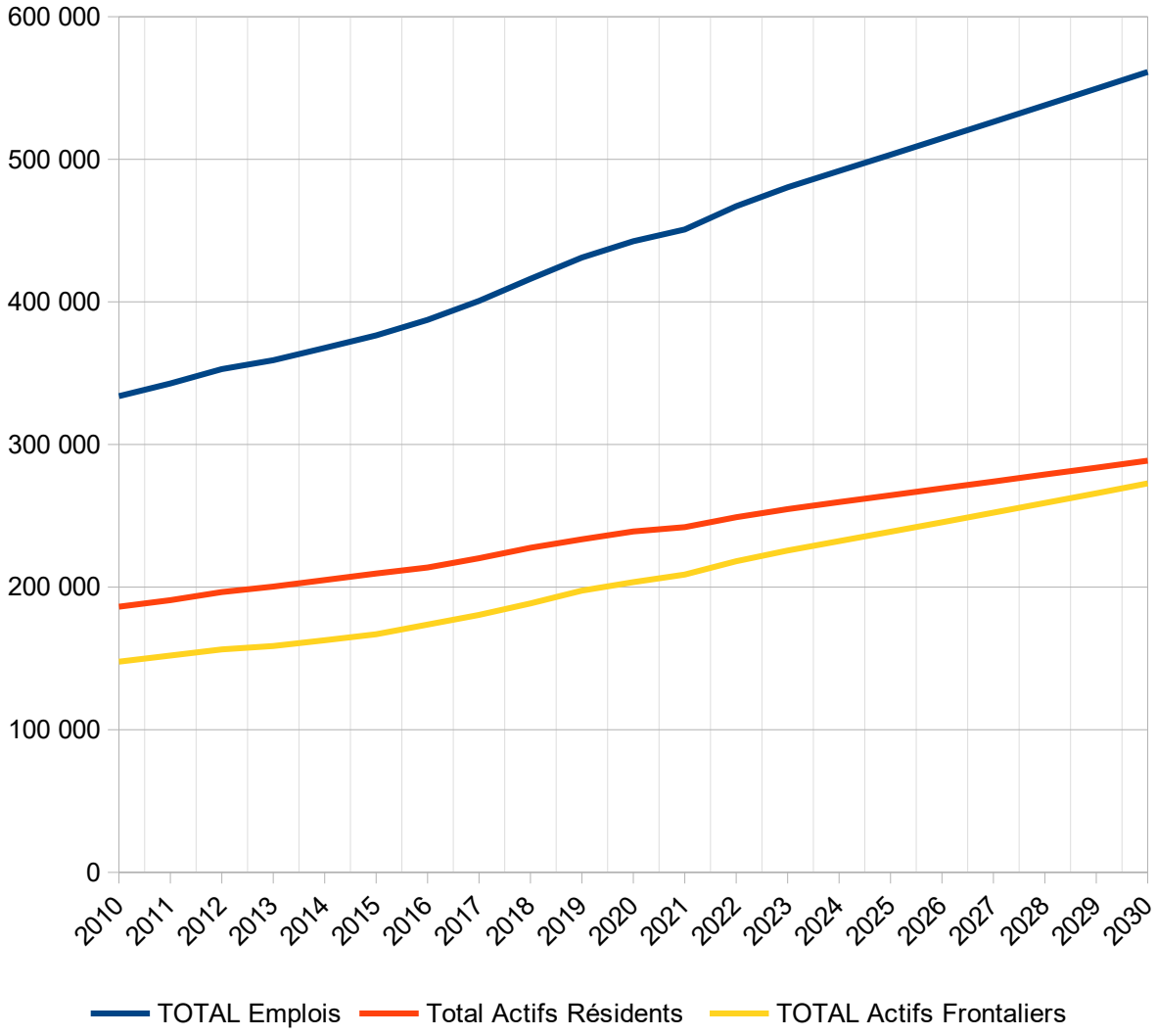
Enfin, concernant l'impact sur les hypothèses de croissance retenues par IDEA, puisqu'à une croissance de +2,8 % l'an correspond un résultat de 620 000 emplois en 2030, alors à un total de 561 300 emplois en 2030 devrait correspondre une croissance de 1,6 % l'an.

> *Note de calcul : si pour 2,8 % de croissance, IDEA prévoit la création de 139 600 emplois (+29%), alors pour une augmentation de 80 900 emplois (+17%) que prévoit ADF, soit 58,3 % de l'objectif IDEA, la croissance serait de 58,3 % X 2,8 % = 1,6 %.*

Il faut rappeler que la croissance du PIB du Luxembourg a été de +1,4 % en 2022 et en récession de -1 % en 2023.

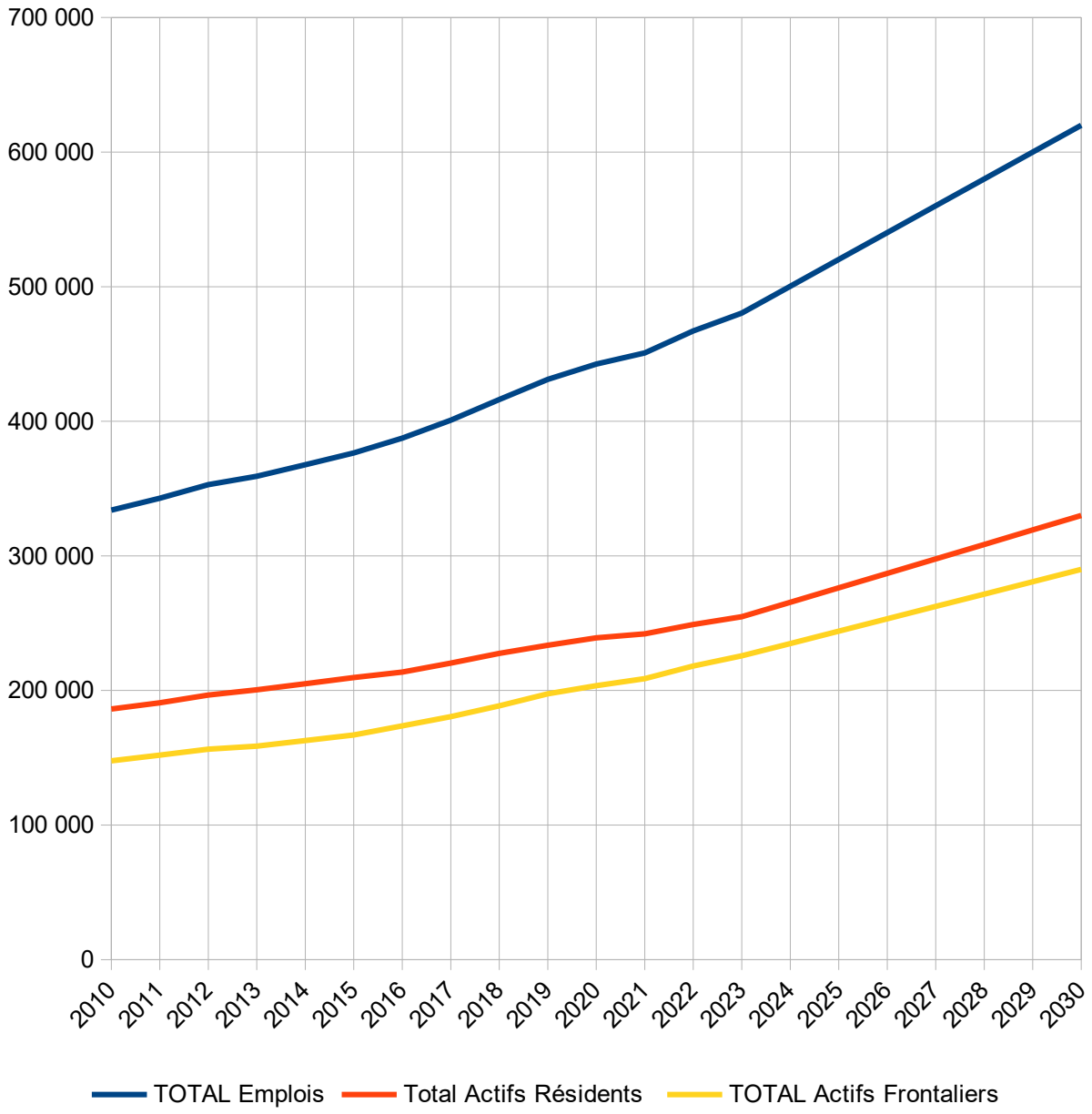
Concernant le nombre d'habitants au Luxembourg, une croissance de +34 000 actifs correspondrait à une population supplémentaire de 87 700 habitants (ratio de 2,58 habitant pour 1 actif résident), portant la population totale du Luxembourg à 723 000 habitants, soit environ 27 000 de moins que les évaluations d'IDEA (*760 000 habitants en 2030*).

Scénario ADF évolution des prises d'emplois entre résidents et frontaliers entre 2024 et 2030
Sur la base de la croissance enregistrée ces dernières années



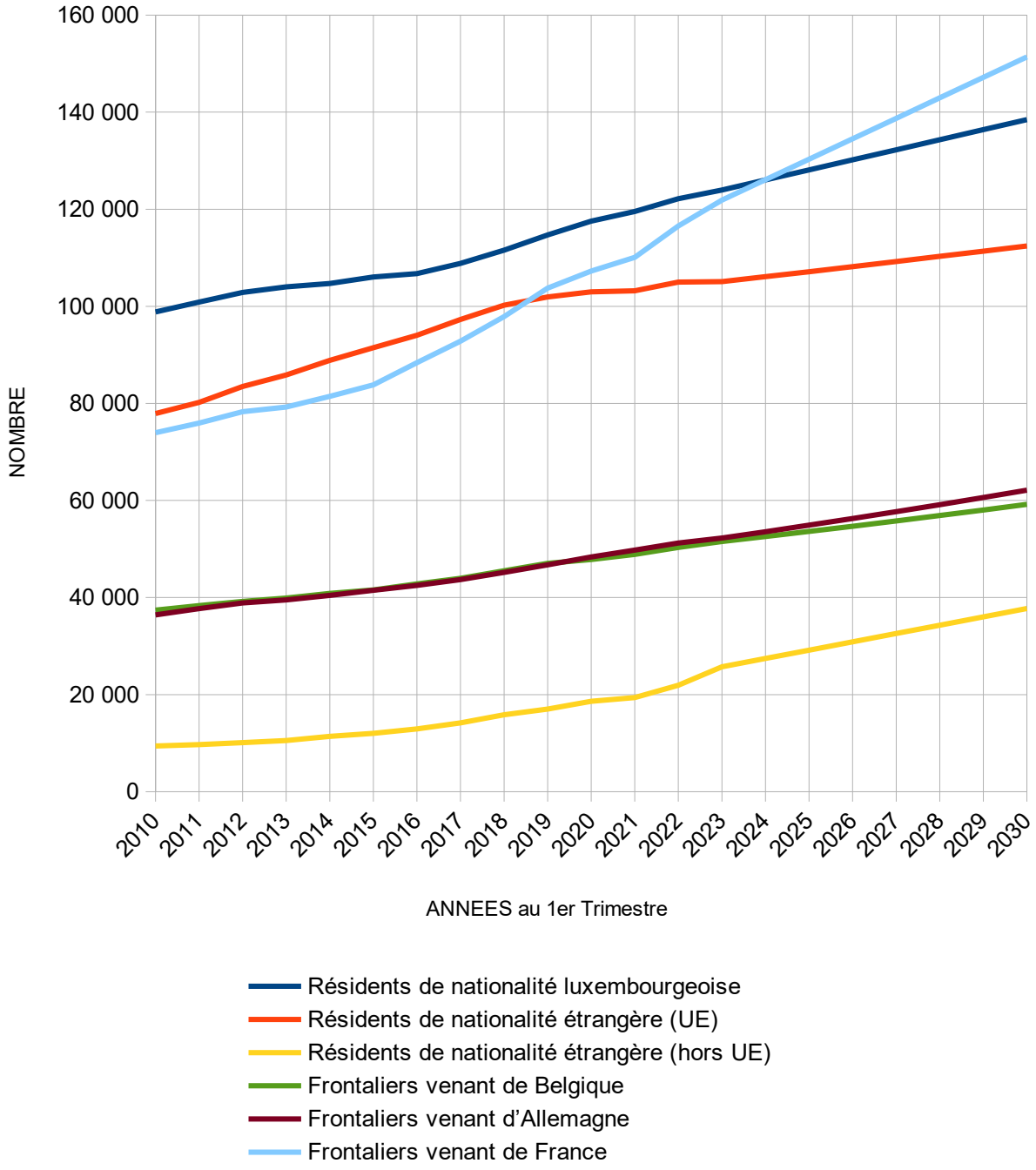
ADF - Au-Delà des Frontières
4 ter rue de La Haye, 57000 Metz
contact@audeladesfrontieres.eu -
www.audeladesfrontieres.eu

Scénario IDEA avec 2,8% de croissance
Evolution de la prise d'emploi 2024-2030
Il faudrait que l'espace transfrontalier accueille plus de nouveaux logements que jamais auparavant

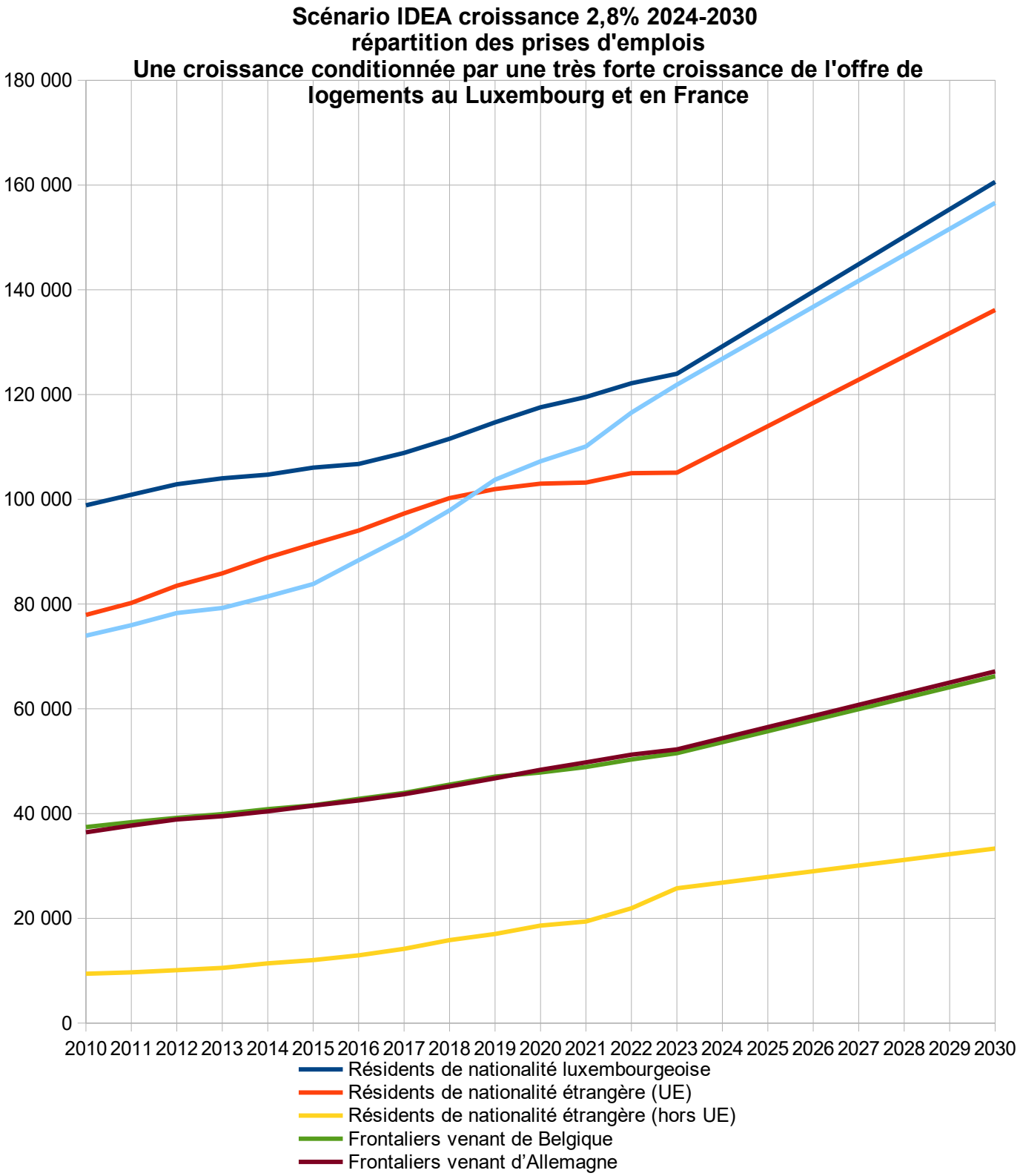


ADF - Au-Delà des Frontières
4 ter rue de La Haye, 57000 Metz
contact@audeladesfrontieres.eu -
www.audeladesfrontieres.eu

Hypothèse ADF évolution des prise des emplois entre 2024-2030
Le prolongement des tendances récentes de croissance des frontaliers français est manifestement ambitieuse



ADF - Au-Delà des Frontières
4 ter rue de La Haye, 57000 Metz
contact@audeladesfrontieres.eu -
www.audeladesfrontieres.eu



ADF - Au-Delà des Frontières
4 ter rue de La Haye, 57000 Metz
contact@audeladesfrontieres.eu -
www.audeladesfrontieres.eu

Bilan et perspectives pour 2024-2030

L'hypothèse de croissance et de répartition des prises d'emplois sur la période 2024-2030 proposée par ADF sur la base de la croissance enregistrée ces dernières années (voir page 12) essaye de tenir compte des capacités de chaque territoire à accueillir de nouveaux habitants.
Et si les capacités d'accueil des territoires frontaliers français sont mises au défi avec +4200 actifs frontaliers supplémentaires chaque année, cela ne permettra pas d'assurer le taux de croissance permettant, d'après IDEA, de garantir les équilibres du modèle de développement luxembourgeois (retraites, équilibre des comptes publics).
Il est probable que la croissance effective du nombre d'actifs trouvant à se loger sur le territoire français soit inférieur à notre hypothèse et que la croissance économique du Luxembourg ne puisse plus compter dans les mêmes proportions que par le passé sur les capacités d'accueil françaises (voir page 15).

Il est vrai que depuis 30 ans les besoins en main d'œuvre du Luxembourg ont toujours été satisfaits au fil de l'eau.
Une forme de répartition spontanée s'est mise en place, à moitié résidents et à moitié frontaliers, eux-mêmes pour moitié frontaliers français et pour moitié frontaliers belges et allemands.
Mais cette répartition n'a jamais été le résultat d'une « stratégie logement » concertée au service de la croissance économique du Luxembourg, les lois de l'offre et de la demande suffisant jusqu'à présent à répondre aux besoins.

Mais si en 2010 il suffisait de trouver moins de 9000 actifs par an pour assurer une croissance de +4,6 % l'an, en 2022 il aura fallu la création de plus de 13 300 emplois pour atteindre une croissance de +1,4 %.
Et d'ici 2030, IDEA prévoit qu'il soit nécessaire de créer en moyenne 20 000 emplois par an pour 2,8 % de croissance et ADF presque 12 000 emplois par an pour 1,6 % de croissance annuelle.

Dans ce contexte exponentiel des besoins, il aurait fallu mettre en place une stratégie d'accueil concertée transfrontalière notamment à travers un accompagnement des territoires frontaliers, accompagnement de nature à donner à ces territoires un intérêt à agir pour accueillir plus de frontaliers.
C'est ce que propose ADF à travers les compensations à verser aux territoires frontaliers au prorata du nombre de frontaliers.

D'ici 2030 on sait que le Luxembourg ne pourra agir que sur les conditions d'accueil de ses résidents, c'est à dire que sur 44 % de la main d'œuvre nouvelle dont ses entreprises auront besoin.
Les 56 % qui manquent sont actuellement confiés aux aléas des possibilités des territoires voisins.

Contrairement au Grand Genève qui a choisi d'investir la globalité transfrontalière de l'espace qu'il métropolise et de s'impliquer dans les politiques publiques parce qu'il y transfère des moyens financiers, le Luxembourg a choisi de ne pas s'y investir… et de s'interdire d'y regarder de plus près.
Ce choix s'avère aujourd'hui piégeux : regarder de plus près c'est prendre le risque d'être interpellé et de devoir s'impliquer; ne pas regarder c'est prendre le risque de ne plus avoir un accès aussi facile à 60% de sa main d'œuvre productive.

Mais s'impliquer à partir de 2024, c'est obtenir des résultats au-delà de 2030.
Le temps presse.

Approche par l'évaluation des capacités de production de logements

Le logement des actifs est un enjeu de développement économique, concourant au développement de l'environnement du travail, au premier rang mais au même titre que la santé, l'éducation, la prise en charge de la petite enfance, etc..

Sous cet angle il n'y a pas d'enjeu transfrontalier du logement, mais un enjeu logement.
Et c'est parce que le Luxembourg n'est jamais parvenu à loger tous les actifs dont ses entreprises ont besoin qu'un certain nombre d'entre-eux ont été contraints d'habiter à l'extérieur de ses frontières : Le logement transfrontalier a toujours comblé une partie du déficit de production de logements au Luxembourg.

C'est dans ce contexte très particulier qu'il faut penser la question du logement :

- quelle sera la part de déficit dans la production de logements au Luxembourg ?
- Quelle sont les capacités d'absorption de ce déficit dans les territoires frontaliers d'ici 2030 ?

➔ **Les rythmes de construction pour le Luxembourg** sont les suivants (source LISER):

- Entre 2012 et 2016 : moins de 3000 logements construits par an.
- Entre 2017 et 2019 : moins de 4000 logements construits par an.
- Une limite structurelle indépassable autour de 4500 logements par an.
- 3 800 logements achevés en 2022 puis 2300 en 2023.
- un constat d'IDEA : avec 3663 logements en 2019 le Luxembourg avait beaucoup construit.

A ces périodes correspond l'arrivée de 21 825 actifs résidents (2012-2016), puis 18073 (2017-2019).
Autrement dit le ratio est de 2,425 actifs résidents supplémentaires pour 1 logement neuf construit entre 2012 et 2016, puis de 1,5 actif résident supplémentaire entre 2017 et 2019 puis 1,65 entre 2022 et 2023.

Nous retiendrons une fourchette comprise entre 1,5 et 2,42 logements neufs achevés par actif résident supplémentaire.

- Pour que l'estimation de la croissance des actifs résidents réalisée par ADF se vérifie, il faudrait que le Luxembourg construise entre 14 000 et 22 600 logements neufs, soit entre 2000 et 3200 par an.
  L'hypothèse de croissance retenue par ADF pour le Luxembourg paraît réaliste.

  ➔ **Les rythmes de construction pour les territoires frontaliers français** sont les suivants (source AGAPE)

- Entre 2009 et 2020, 23 820 logements neufs ont été achevés en Lorraine Nord 'De Montmédy à Bouzonville et de Jarny à Mont-Saint-Martin, soit en moyenne 2165 logements par an.

Sur cette période ce territoire a accueilli 35 000 frontaliers supplémentaires, soit 1,47 actif frontalier pour 1 logement achevé.

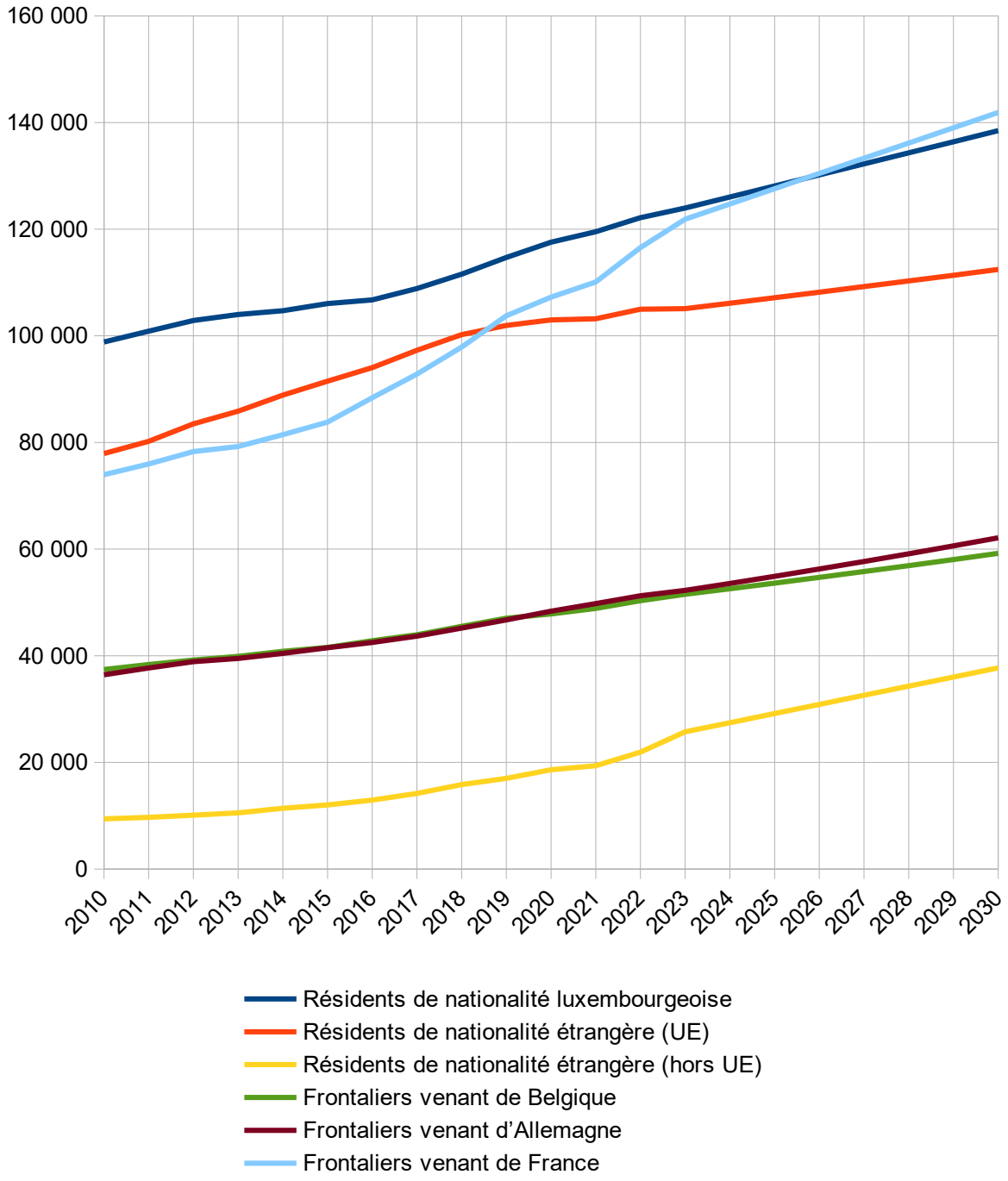
- Pour que l'estimation de la croissance des actifs résidents réalisée par ADF se vérifie, il faudrait que la Lorraine Nord produise 20 060 logements d'ici 2030, soit 2865 logements par an et 33 % de plus que le rythme constaté depuis 2009.
- Si cette seconde hypothèse se confirmait, soit la production de 13 440 logements, alors on ne devrait compter que 20 000 frontaliers supplémentaires habitant la Lorraine Nord en 2030 soit 9500 de moins que l'hypothèse précédente.

➔ **Les rythmes de construction en Belgique et en Allemagne** nous sont inconnus et nous conservons l'approche initiale au même rythme que depuis 2010.

Il est très vraisemblable que l'hypothèse ADF de croissance des emplois au Luxembourg se confirme pour le Luxembourg, la Belgique et l'Allemagne mais ne se confirme pas pour le nombre attendu de frontaliers depuis la France (20 000 au lieu de 29 500).
Cette révision à la baisse aurait pour conséquence de limiter le nombre de création d'emplois à 71 370 , soit la moitié de l'hypothèse IDEA à 2,8 % de croissance l'an, limitant cette croissance à hauteur de 1,4 % (idem 2022).

Au-delà des frontières

Hypothèse ADF basée sur le rythme 2009-2020 de construction de logements en Lorraine Nord
En 2030, 20 000 actifs frontaliers supplémentaires pourraient se loger en France



ADF - Au-Delà des Frontières
4 ter rue de La Haye, 57000 Metz
contact@audeladesfrontieres.eu -
www.audeladesfrontieres.eu

Comment en est-on collectivement arrivé ces effets de saturation ?

Le déficit de création de logements au Luxembourg est une « fabrique à frontaliers » depuis plus de 30 ans.
Et c'est aussi un mécanisme de transfert de charges.
En effet plus le déficit de production de logements au Luxembourg s'accroît, plus il y a de frontaliers, et plus le Luxembourg perçoit une proportion importante des richesses produites par les frontaliers tout en augmentant les transferts de charges vers les territoires frontaliers .

En 1995 il avait 27,6 % de frontaliers pour 196 500 emplois.
En 2023 il y en a 47 % pour 483 200 emplois.
Donc depuis 1995 le nombre de frontaliers a été multiplié par 3,2 (+173 000) et le nombre d'emplois par 1,46 (+286 700).
Autrement dit à taux constants, les bases des recettes sur les impôts des entreprises et des frontaliers ont été multipliées par 1,46 quand le transfert de charges vers les territoires frontaliers a été multiplié par 3,2.

Ainsi depuis 30 ans le Luxembourg a non seulement pu bénéficier de ce transfert de charges mais a pu éviter d'augmenter d'autant sa propre prise en charge.

On peut comprendre, dans ces conditions exceptionnellement favorables et sans doute uniques au monde dans de telles proportions, que le Luxembourg ait cherché le statu quo sans regarder où menait ce schéma « au fil de l'eau ».

On peut comprendre également que les territoires frontaliers, en particulier belges et français, sidérés par la soudaineté des crises de la mine et de la sidérurgie, se soient félicités de l'aubaine qu'a pu représenter le Luxembourg grâce à la réactivité et l'intelligence collective de cette nation.
Le prix de cette reconnaissance a été l'acceptation de l'absence de compensation du Luxembourg pour accompagner la prise en charge des populations frontalières.

Mais on constate que ce modèle de développement est trop aléatoire pour garantir une croissance sur le long terme.
A cause de ce mode de croissance très particulier le Luxembourg a métropolisé un vaste espace transfrontalier, ce qui lui crée, à l'évidence, des responsabilités au-delà de ses frontières .