

**Contribution du CEFIS asbl  
à la demande de consultation  
du Ministre de la Famille et de l'Intégration  
dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration**

Luxembourg, 30 novembre 2020

## Qu'est-ce que l'intégration ?

### I. Considération préliminaire : Le flou autour de la notion d'intégration

La notion d'intégration est difficilement saisissable car polysémique. Elle dépend étroitement du contexte dans lequel elle est abordée et des personnes qui l'utilisent. Elle est utilisée par le monde scientifique, par des acteurs socio-politiques ainsi que par la population de manière générale.

Les scientifiques qui l'utilisent tentent d'en dresser le cadre. Mais à défaut de définition claire ou imposée, ou de clarifications apportées a priori, chacun pourra l'utiliser comme bon lui semble et rendre ce terme vide de sens ou fédérateur puisque ses contours sont flous.

La notion d'intégration est d'autant plus difficile à appliquer au cas luxembourgeois que la population compte près de 50% d'étrangers. Qui plus est, dans les trois plus grandes villes du pays, la majorité des résidents est composée de minorités non-luxembourgeoises, faisant de ces territoires des situations de « super-diversité »<sup>1</sup>. On peut dès lors se poser la question qui peut ou doit s'intégrer dans quel groupe social.

On se doit également de signaler qu'il n'y pas de définition commune de l'intégration, bien qu'il s'agisse souvent de définitions similaires. Au Luxembourg circulent d'ailleurs diverses définitions: dans la loi sur l'intégration, dans le Guide pratique du PCI du Syvicol, dans les textes du Conseil Économique et Social<sup>2</sup>. Nous tenons également à rendre attentif au *Rapport d'évaluation des séances d'initiation pour les CCCI sur l'intégration* de 2018. Dans ce rapport transmis au ministère, nous avons mis en évidence une conception synthétique et multidimensionnelle de l'intégration, telle qu'elle ressort de nos animations dans 32 CCCI.

### II. Les modèles d'intégration

Les modèles d'intégration sont en rapport avec des conceptions différentes de la société. Celles-ci ne sont pas neutres, car elles reposent sur des philosophies politiques et des approches sociologiques différentes. Il nous a paru important et utile de situer ces approches par rapport aux deux modèles souvent opposés de l'intégration<sup>3</sup> - que le Conseil Economique et Social<sup>4</sup> n'avait pas manqué de relever dans son avis sur la politique d'immigration et d'intégration : le modèle dit « assimilationniste » et le modèle

<sup>1</sup> Comme on le fait remarquer dans le diagnostic sur la diversité culturelle de la Ville de Luxembourg, cette hyper diversité traduit le passage d'une ville constituée initialement d'une majorité de Luxembourgeois face à une minorité d'étrangers à une majorité de minorités et à une multitude d'identités croisées et revendiquées (âge, catégories sociales, rural-urbain, réfugiés, frontaliers, ...).

<sup>2</sup> Le CES dans son avis sur la politique d'intégration (2014), propose les deux définitions suivantes :

- L'intégration est un processus global et dynamique, comportant une multitude d'éléments ; elle est à double sens dans la mesure où il s'agit d'impliquer autant les allochtones que les autochtones pour "*consentir à une loi commune*".
- L'intégration, c'est « *vivre, travailler, et décider ensemble, dans un esprit de respect mutuel, de solidarité et de cohésion sociale.* »

<sup>3</sup> Sayad Abdelmalek *Qu'est-ce que l'intégration ?* In : Hommes et Migrations, n° 1182, décembre 1994, p. 8-14.

<sup>4</sup> Conseil Economique et Social, *Pour une politique d'immigration et d'intégration active*, avis de 2006, pp. 31-37.

« communautariste »; certains parleront plutôt de modèles « intégrationniste » et « multiculturaliste<sup>5</sup> ».

Selon le modèle assimilationniste, l'intégration passerait par l'assimilation des étrangers à la société luxembourgeoise, comportant une adhésion plus ou moins grande, sinon totale, aux normes de la société d'accueil, et conduisant à l'absorption au sein de celle-ci.

Selon le modèle communautariste (anglo-saxon), « *le processus d'insertion est le moins marqué. Tout en étant reconnu comme partie intégrante de la société d'accueil, l'étranger garde son identité d'origine, ses spécificités culturelles sont reconnues, celles-ci n'étant pas considérées comme un obstacle à son intégration dès lors qu'il respecte les règles et les valeurs de la société d'accueil* »<sup>6</sup>.

Le terme « communautariste » renvoyant davantage aux réalités anglo-saxonnes, nous lui préférons l'appellation « multiculturaliste », plus proche de la réalité luxembourgeoise. En fait l'un et l'autre modèle d'intégration ne sont pas totalement exclusifs, ils s'imbriquent souvent l'un dans l'autre, évoluent et changent au cours du temps, selon les gouvernements en place, selon les besoins en main-d'œuvre qualifiée ou non, selon des périodes de crise ou de croissance économique. Dans les cas concrets, nous trouvons souvent des éléments ou caractéristiques de l'un et l'autre modèles qui coexistent et s'agencent de manière singulière. Par ailleurs, le Luxembourg n'est pas homogène à cet égard ; en tout cas, les formations politiques proposent des approches variées, nuancées, et parfois opposées, de l'intégration et de l'immigration.

### III. Vers une définition de la notion d'intégration

Pour une définition de l'intégration, les approches théoriques et les études empiriques réalisées tant dans le monde anglophone que dans le monde francophone nous amènent à tenir compte des distinctions, des acquis suivants :

- l'intégration concerne toute la population vivant sur un territoire déterminé et pas seulement une catégorie particulière, telle que les personnes de nationalité étrangère. A cet effet, vu la situation migratoire particulière du Luxembourg, il convient de prendre en compte toute la population de nationalité étrangère, à la différence des politiques européennes qui ne considèrent que les ressortissants de pays-tiers.
- elle concerne la société dans son ensemble autant que les individus et les groupes minoritaires ; de même, elle concerne l'identité individuelle aussi bien que l'identité collective ;
- l'intégration est un processus, non un état ;
- elle est multiforme et multidimensionnelle : culturelle, sociale, politique, économique, linguistique, religieuse ; ces diverses formes d'intégration peuvent être en décalage les unes par rapport aux autres, non simultanées, partielles ;
- elle est culturelle, d'une part, et structurelle, d'autre part<sup>7</sup> ; culturelle dans le sens de l'adoption plus ou moins grande par les groupes minoritaires des modèles culturels

<sup>5</sup> Cette distinction relève de deux conceptions théoriques opposant effectivement le modèle intégrationniste (ici : assimilation) au modèle multiculturaliste (communautariste) ; on trouvera la synthèse de leurs approches dans Schnapper Dominique, *Qu'est-ce que l'intégration ?* pp. 71-129.

<sup>6</sup> Van Eeckhout Leatitia, *L'immigration. Débat public*, Paris, éd. Odile Jacob, 2007, p. 101.

<sup>7</sup> En résumé, la sociologie a établi une distinction entre les deux grands types de l'intégration:

- *L'intégration culturelle qui s'intéresse au processus d'adoption de traits culturels de la société d'accueil et d'adhésion aux valeurs-clés de la société — avec deux questions centrales qui demeurent:*

de la société d'accueil, « *de l'adoption de la langue au respect des pratiques sociales et politiques* »<sup>8</sup> ; structurelle dans le sens où les groupes minoritaires et leurs membres entrent progressivement dans les structures sociales, les institutions et les organisations de la société pour y occuper une certaine position (marché du travail, marché du logement, école, sécurité sociale, organisations et associations, etc.) ; la combinaison de ces deux niveaux de l'intégration peut donner lieu à divers modèles, repérables empiriquement, mais « *les discordances entre intégration structurelle et intégration culturelle expliquent que tous les indicateurs soient sujets à caution et qu'il soit impossible d'utiliser un indicateur unique pour mesurer l'intégration de tel ou tel groupe* »<sup>9</sup> ;

- elle se réalise selon des rythmes différents pour les divers groupes et les générations ;
- l'intégration n'a pas à voir seulement avec les groupes nationaux ou ethniques et leur histoire, mais aussi avec les groupes sociaux, sinon les classes sociales et leur histoire, les deux types de groupes coïncidant souvent au moins partiellement ; elle a donc à voir avec « *les conditions historiques, économiques et politiques qui conduisent à élaborer un ordre racial* »<sup>10</sup> qui est à la base des « classements » des groupes sociaux, en rapport avec les inégalités objectives qui les caractérisent et les places qu'ils occupent dans les rapports de pouvoir et de domination ;
- l'intégration des immigrants et les conditions concrètes de celle-ci ont à voir avec leur « é-migration » et les conditions de production de leur émigration comme élément déterminant des processus d' « intégration » ; l'intégration des nouveaux arrivants dans leurs communautés déjà existantes au sein de la société d'accueil ne constitue pas nécessairement un obstacle à leur intégration : le fait de se retrouver parmi les siens, de s'y intégrer et d'y trouver un cadre de référence et un soutien les rend davantage capables de rechercher une conduite rationnelle dans la société d'accueil ; la communauté d'origine installée sur place peut ainsi jouer, en quelque sorte, le rôle de relais<sup>11</sup>. Il convient donc d'apprécier avec nuance l'existence et le fonctionnement des dites communautés et de ne pas les identifier trop vite à des ghettos, tout en étant attentifs aux dérives dans lesquelles elles peuvent tomber.

- 
- *Cette adaptation mène-t-elle à un processus d'assimilation totale aboutissant à l'adoption des normes de la société d'accueil (approche normativiste)?*
  - *Ou mène-t-elle à un processus d'interaction/négociation entre groupes minoritaires et majoritaires sans que les groupes minoritaires doivent abandonner leur culture d'origine?*

- *L'intégration structurelle qui concerne la participation aux diverses structures ou institutions de la société (éducation, travail, logement, participation politique...).*

<sup>8</sup> Schnapper Dominique, *Qu'est-ce que l'intégration ?*, op. cit. pp. 82-83.

<sup>9</sup> Ibid., p. 86.

<sup>10</sup> Ibid., p. 81.

<sup>11</sup> Conseil Economique et Social, *Pour une politique d'immigration et d'intégration active*, p. 32, qui cite le dictionnaire "La sociologie" des éditions Encyclopaedia Universalis. Voir aussi Perotti Antonio « Comment doit-on concevoir le processus d'intégration des immigrés ? », intervention pour le Sesopi-Centre Intercommunautaire lors de la Conférence Nationale pour Etrangers de 1993, reprise dans Sesopi-Centre Intercommunautaire, *Le Luxembourg, pays immunisé contre le racisme ?*, RED n° 2, Luxembourg, oct. 1997, p. 31.

#### IV. Perception de l'intégration des ressortissants luxembourgeois et de nationalité étrangère

A différentes occasions le CEFIS (respectivement son prédécesseur le SESOPI-Centre Intercommunautaire) a testé à plusieurs intervalles auprès de la population une batterie de facteurs d'intégration en interrogeant la population si elle considère tel ou tel facteur comme très important, important, peu important ou pas important du tout. Cette batterie de facteurs fait également partie du sondage sur l'intégration locale réalisée par le CEFIS asbl dans plusieurs communes du pays (Hesperange, Strassen, Schiffflange).

Ces enquêtes successives traitant entre autres des facteurs d'intégration ont fait ressortir la dimension de réciprocité comme, étant aux yeux des résidents, la dimension la plus importante de l'intégration. C'est autour de cette notion que se traduit un consensus dans la population qui traverse tous les groupes socio-économiques, les groupes nationaux, sans aucune sur-valorisation ou sous-évaluation effective par l'un ou l'autre de ces groupes<sup>12</sup>.

Des modèles d'intégration ont également pu être mis en évidence : un modèle pragmatique et assimilationniste et un modèle idéal dans la réciprocité<sup>13</sup>.

A côté des éléments fédérateurs de l'intégration, des divergences se manifestent entre allochtones et autochtones et entre deux groupes socio-culturels par rapport à deux dimensions de l'intégration : un modèle assimilationniste et un modèle communautariste. La langue luxembourgeoise constitue la dimension sur laquelle ces deux groupes sont le plus en désaccord.

Ces deux groupes restent toutefois minoritaires par rapport à l'adhésion à la réciprocité. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise n'est pas du tout considérée comme un facteur d'intégration par la très grande majorité des résidents.

Ces constats sont également vérifiés par la suite dans d'autres enquêtes<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Jacobs, Annick, Legrand, Michel, Mertz, Frédéric (2011), *L'intégration au Luxembourg. Focus sur les réseaux sociaux, la confiance et les stéréotypes sur les frontaliers*, CEFIS, RED N°15, p. 38.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 39.

<sup>14</sup> Diagnostics sur l'intégration locale, CEFIS, Hesperange, Schiffflange, Strassen. Voir aussi : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, TNS-ILRES, *Évaluation du rôle de la langue luxembourgeoise dans la société*, Conférence de presse 7 juin 2018.

## Notre approche de l'intégration

### 1. Une mise en garde : Attention au discours normatif ou assimilationniste

Dans la société, la notion de l'intégration est rarement abordée de manière descriptive, mais est régulièrement l'objet d'un discours normatif, prescriptif ou injonctif.

Dans ce sens, le discours commun tend à remplacer la notion d'assimilation par celle d'intégration, mais en en gardant son sens : c'est « aux étrangers » de s'intégrer, c'est-à-dire d'adopter les valeurs, normes, coutumes du pays d'accueil. Les « minorités » doivent se conformer à la majorité.

Ainsi, dans ce sens et de manière caricaturale, l'intégration est considérée comme un processus avec une finalité précise qui est celle de l'assimilation des « étrangers » à la société d'accueil. En somme, il s'agirait de faire de l' « autre » un « semblable ».

Or, l'intégration ne peut être considérée comme un processus téléologique ou mécaniste qui consisterait à croire que l'on peut transformer des individus en les faisant suivre un développement industriel pour les faire correspondre à un modèle imaginaire. En l'occurrence, acquérir la nationalité et parler la langue suffiraient pour considérer que les non-Luxembourgeois sont intégrés. Au contraire, l'intégration est un processus complexe et sans fin. Elle se construit et se réinvente quotidiennement.

Par ailleurs, en prétextant que moyennant des mesures politiques mises à la disposition exclusivement des communautés étrangères, et en s'appuyant sur une idéologie contemporaine de l'autonomie individuelle, celles-ci et leurs membres auraient les moyens, les capacités, voire la responsabilité de s'intégrer.

Enfin, il convient de prendre en considération que les dimensions culturelles de l'immigration sont indissociables des dimensions socio-économiques. Les raisons de migrer au Luxembourg sont essentiellement économiques. L'apport économique des immigrés est considérable. Il contribue de manière essentielle au bien-être de chacun : contributions sociales, impôts, retraites. On ne peut réduire les individus à une seule dimension comme la dimension culturelle ou la dimension socio-économique. Comprendre l'intégration revient à considérer la complexité des groupes sociaux et ne pas limiter la compréhension à une seule variable nationale ou culturelle.

Privilégier exclusivement l'identité culturelle ne fait que démarquer les groupes d'immigrés en les isolant du reste de la société et notamment des classes sociales qui les composent. D'autre part, l'absolutisme du social sous-estime le paramètre culturel et nie l'importance des régulations non institutionnelles dans les groupes immigrés et celle de leurs spécificités et systèmes de relations sociales qui peuvent se conserver au sein du groupe.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> CEFIS, Service IBS Ville de Luxembourg, Diagnostic en vue de l'élaboration du Plan Communal d'Intégration de la Ville de Luxembourg, Luxembourg, 2016.

## 2. Notre vision d'intégration

A la différence d'une vision assimilationniste, nous privilégions une vision constructiviste de l'intégration. Et nous privilégions la notion de « vivre ensemble ».

Elle pourrait être définie comme un processus sans fin par lequel chaque citoyen participe à la vie en société en négociant et élaborant des normes partagées par des groupes différents.

La situation est d'autant plus marquée au Luxembourg que la population compte, comme on l'a dit, de près de 50% d'étrangers et qu'il faut parler plutôt de « super-diversité »<sup>16</sup>.

Le modèle majoritaire peine donc d'autant plus à s'imposer. Les changements qu'a connus le Luxembourg depuis 30 ans sont majeurs. A cela s'ajoute la situation particulière des nombreux travailleurs frontaliers qui arrivent avec leurs langues et cultures.

Une nouvelle société est donc à inventer et à construire ensemble.

## 3. Comment faire l'intégration ?

### a) La participation et la responsabilisation de chacun

L'intégration ne se décrète pas. Elle repose sur une intention volontaire de chacun des citoyens qui rentrent en interaction et qui négocient leur vivre ensemble.

Elle suppose donc une motivation et un effort de chacun, immigrés comme Luxembourgeois.

Il s'agit donc de soutenir une responsabilisation individuelle et partagée pour participer à la vie en société et tirer profit des compétences et des capacités d'innovation de tout un chacun.

### b) La réciprocité entre individus et groupes, les interactions et les zones de frottement

Elle concerne autant les « étrangers » que les autochtones, chacun participant à la vie en société. Trop souvent, dans le discours normatif et dans certains discours politiques, ces groupes « étrangers » et « Luxembourgeois » sont opposés.

Il est très réducteur de considérer les individus seulement en référence à leur nationalité. L'identité individuelle comporte beaucoup d'autres aspects que la seule référence nationale : statut socio-économique, statut familial, âge, genre de la personne, classe sociale, ... Tous ces éléments constituent l'identité personnelle et contribuent chacun à leur manière à l'intégration sociale, professionnelle, culturelle. Les bassins de vie et les lieux d'identification à des espaces géographiques peuvent aussi être multiples.

Une attention particulière doit être accordée à ces identités et appartenances multiples et aux populations les plus vulnérables, Luxembourgeois comme étrangers.

---

<sup>16</sup> Comme on le fait remarquer dans le diagnostic sur la diversité culturelle de la Ville de Luxembourg, cette hyper diversité traduit le passage d'une ville constituée initialement d'une majorité de Luxembourgeois face à une minorité d'étrangers à une majorité de minorités et à une multitude d'identités croisées et revendiquées (âge, catégories sociales, rural-urbain, réfugiés, frontaliers, ...).



L'acculturation, ce phénomène de perte progressive et de modification d'éléments de sa culture d'origine, n'est pas le seul fait des étrangers. Chacun, dans la société au Grand-Duché de Luxembourg, se trouve dans un processus d'échange dans lequel les cultures, valeurs et normes se transforment pour réinventer un nouveau modèle de société, de vivre ensemble.

Le partage des richesses culturelles et la compréhension de l'autre à travers les échanges constituent des dimensions essentielles de cette réciprocité.

### **c) La perméabilité des structures d'accueil**

L'intégration nécessite deux conditions :

- une démarche individuelle de s'insérer dans la société,
- la capacité de la société de respecter les différences et les particularités de l'individu.

L'intégration est multidimensionnelle. Les structures de la société d'accueil - le marché du travail, le secteur public, les sphères de décision économique, sociale, culturelle ou politique - sont appelées à refléter la diversité de la société au Luxembourg.

L'accès aux biens et services publics et privés, en l'absence de toute discrimination, constitue une condition essentielle à l'intégration des immigrants, tout comme un égal accès à l'enseignement, la sécurité sociale, les soins de santé, les services administratifs, les logements sociaux, ...

L'accès des migrants aux structures de décision sur un pied d'égalité avec les résidents nationaux est un gage de réussite de leur intégration, une preuve de leur engagement et de leur représentativité.

### **d) L'intégration, un processus continu avec un impact durable sur la société de demain**

L'intégration se vit au jour le jour. Elle est un processus continu entre groupes et personnes au sein duquel l'échange et la négociation font évoluer lentement mais progressivement les cultures, les valeurs et les normes.

Cette évolution se traduit par l'acquisition de nouveaux éléments culturels.

Il s'agit d'un processus permanent, indéfini, qui est sans cesse bousculé par des stratégies individuelles identitaires.

Cette transformation s'inscrit dans un processus continu de changement. Les changements ne se font pas du jour au lendemain. Ils prennent parfois le temps d'une génération et sont souvent inconscients.



### **e) L'intégration est transversale**

L'intégration nécessite une approche transversale. L'Etat, les communes, les autorités publiques, les écoles, le secteur privé, le secteur associatif, les citoyens... chacun est concerné par l'intégration et doit prendre sa part de responsabilité.

L'intégration concerne l'ensemble des domaines de la vie en société: travail, logement, éducation, politique, sports, loisirs,... et de ce fait l'ensemble des acteurs et institutions de ces domaines.

Considérer l'intégration comme une dimension transversale des politiques publiques au lieu d'adopter des mesures spécifiques revient à veiller à ce que les politiques visent les individus en fonction de leurs besoins et de leur situation plutôt que de leurs caractéristiques.

### **f) Le rôle des pouvoirs publics**

Le rôle de l'Etat consiste à fournir un cadre politique et légal clair favorisant la sécurité juridique et la stabilité de séjour. Il doit veiller à ce que les personnes connaissent le fonctionnement de la société, leurs droits et devoirs et puissent accéder aux droits et aux services.

L'Etat et surtout la commune jouent également un rôle très important au niveau de l'accueil des primo-arrivants et de manière générale comme facilitateur des processus d'intégration en mettant en place un certain nombre d'outils, d'instruments, d'offres (comme le CAI, des cours de langue, pratiques de langues, initiatives à destination des nouveaux arrivants ).

Le rôle des associations est également indispensable au processus d'intégration : elle peut constituer un premier point d'appui et d'accueil pour les nouveaux arrivants, permettant aux migrants de se familiariser avec les codes et institutions du pays d'accueil. Elles peuvent aussi être un espace d'échanges, de création de liens sociaux. Le renforcement du travail en réseau diversifié et en partenariat avec les pouvoirs publics peut constituer un axe stratégique important de l'intégration.

### **g) L'intégration se joue sur plusieurs territoires**

Le processus d'intégration se déroule sur plusieurs territoires, au niveau national, régional et local. Les domaines d'intégration ne se situent pas forcément sur le même territoire. La question de l'intégration est différente selon que l'on se situe dans une ville très urbaine ou une petite localité.

## A quoi doit servir politique d'intégration?

Dans les politiques d'intégration, qui doivent se situer par rapport à des modèles d'intégration (voir ci-avant), nous distinguons d'une part, les politiques spécifiques d'intégration qui s'adressent aux étrangers ou à certaines communautés étrangères (par exemple à travers le contrat d'accueil et d'intégration, ou le service de scolarisation des enfants de migrants), d'autre part, les politiques générales d'intégration qui s'appliquent à l'ensemble de la population (par exemple en matière du droit du travail ou des droits sociaux)<sup>17</sup>.

Le modèle luxembourgeois constitue un modèle mixte comportant tant des mesures spécifiques que des politiques dites générales basées sur le principe fondamental de l'égalité de traitement.

Le but des politiques dites d'intégration est de créer les conditions pour que tout un chacun, quelles que soient ses origines culturelles et sa classe sociale puisse participer à la vie en société. Chaque personne doit se sentir bien dans sa peau et appartenir à la société du Luxembourg.

La politique est interpellée notamment à

- proposer systématiquement un discours inclusif sur le vivre-ensemble plutôt qu'injonctif sur l'intégration
- fédérer les ministères, administrations, acteurs locaux, société civile autour d'une vision commune de l'intégration ou plutôt du vivre ensemble
- fournir un cadre juridique clair et inclusif basé sur l'égalité de traitement, sur base de la résidence ou du travail sur un même territoire
- suivre les processus d'intégration
- observer les phénomènes de discrimination et de racisme afin de prendre des mesures appropriées
- proposer des outils et instruments appropriés pour mieux connaître la société d'accueil, son fonctionnement
- impulser des actions visant au renforcement des liens sociaux et de la connaissance réciproque
- soutenir la participation socio-politique et culturelle
- soutenir la sensibilisation et promouvoir la sensibilité à la diversité culturelle.

<sup>17</sup> Schnapper Dominique, *Qu'est-ce que l'intégration ?* Paris, éd Gallimard, 2007. Heckmann Friedrich, Schnapper Dominique (eds), *The integration of immigrants*. In : European Societies, European forum for migration studies, Forum Migration 7, Stuttgart, 2003.

## Quels sont les besoins?

Tout d'abord, globalement selon toute une série d'enquêtes, il existe un grand niveau de satisfaction de la vie au Luxembourg, exprimé tant par les Luxembourgeois que par les étrangers.

Cela étant, les besoins et intérêts peuvent varier entre diverses catégories et types de population et selon divers facteurs : nouveaux arrivants, ressortissants de pays tiers, classes sociales défavorisées, immigrés venant d'espaces lointains, expats, motifs de migration, projet migratoire.

La question de l'intégration ne se pose pas dans les mêmes termes selon la génération<sup>18</sup> :

- 1<sup>e</sup> génération : née à l'étranger qui a changé de pays, qui a migré dans les sociétés occidentales
- génération 1.5 : celle qui est entrée avant l'adolescence, socialisée essentiellement dans le pays d'accueil
- 2<sup>e</sup> génération, celle qui comprend les enfants nés sur place, d'un couple mixte ou étranger.

Certaines personnes peuvent manquer d'orientation et de repères en matière de fonctionnement de la société d'accueil, d'autres personnes sont confrontées à des situations précaires au niveau de besoins primaires tels que le travail ou le logement, ...

Il n'y a donc pas une figure de l'immigration, mais des figures, allant des plus aisés aux plus populaires, des plus anciens au plus récents, des plus jeunes aux plus âgés.

Une voie serait de mettre en place des politiques d'intégration ciblées aux besoins des diverses catégories de personnes. Il s'agit d'avoir une vision plurielle des voies d'intégration.

## Notre cadre législatif et nos institutions répondent-ils à ces besoins? quels instruments, mesures, procédures indispensables?

Une bonne partie du cadre législatif est basé sur l'égalité de traitement, principe fondamental des politiques dites d'intégration.

Du côté positif, on peut signaler, entre autres,

- égalité de traitement dans plusieurs domaines notamment entre citoyens de pays tiers et citoyens communautaires : CAI ; participation politique au niveau communal
- égalité de traitement via les accords européens et bilatéraux de sécurité sociale

<sup>18</sup> Voir notamment : OCDE, Union européenne, *Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2018. Trouver ses marques*, Paris, Editions OCDE 300 p.

- grands efforts de communication en plusieurs langues même en-dehors des langues officielles, autour de certaines mesures publiques: comme le CAI: cours d’instruction civique, journée d’orientation; campagne de sensibilisation à l’inscription sur les listes électorales pour les élections communales et européennes ; gestes barrières dans le cadre de la crise du Covid ...
- mesures spécifiques destinées aux besoins particuliers de migrants: CAI, SECAM, CASNA, campagnes à l’inscription électorale
- recherche de partenariat entre pouvoirs publics, national et communal, et société civile
- information sur l’accès au statut de résident de longue durée
- ...

A l’inverse, sur d’autres plans, un nombre de défis restent d’actualité, qu’ils relèvent de la compétence du ministère de la Famille et de l’Intégration ou d’autres ministères. Nous pensons, entre autres, aux points suivants :

- situation dramatique du logement et difficulté d’accès à un logement abordable, pour les ressortissants luxembourgeois et étrangers, avec problème de gentrification et départ de résidents vers les pays frontaliers
- inégalité des enfants issus de l’immigration et de couches sociales défavorisées devant le système d’enseignement
- déficit démocratique au niveau local et national
- risque de repli sur soi, sur sa communauté avec fonctionnement de sociétés parallèles, favorisé par des segmentations relatives sur le marché de l’emploi, le marché du logement, le domaine des loisirs
- défis linguistiques et de communication
- imperméabilité et opacité de certaines structures, repliées sur elles-mêmes (publiques ou privées, associations,...) avec le risque de développement de milieux communautaires et des sociétés parallèles (Luxembourgeois, Portugais, anglophones, fonctionnaires UE, ....)
- absence de sensibilité à la diversité sociale et culturelle
- problématique d’absence d’informations sur les discriminations directes, indirectes, invisibles, systémiques, à étudier en profondeur
- moyens trop faibles consacrés à la politique et aux mesures d’intégration spécifiques
- problématique relative à la composition et au fonctionnement du CNE
- problématique de la non-égalité de traitement dans certains domaines avec les ressortissants nationaux: élections communales, accès à la fonction publique (segmentation entre secteur public et privé)
- problématique de la reconnaissance des qualifications et des diplômes
- traitement en partie inégal entre travailleurs hautement qualifiés et peu qualifiés (fiscalité, test du marché)
- problématique de l’accès au droit de santé et à l’éducation des enfants de parents en situation irrégulière
- ...

Sur le plan communal, nous avons identifié les problèmes suivants :

- problématique ayant trait au fonctionnement des CCCI
- manque d’ouverture des autres commissions communales à la diversité culturelle

- une commission d'égalité des chances ne devrait-elle pas systématiquement s'occuper des questions ayant trait au vivre-ensemble des personnes de diverses origines et cultures ?
- mise en place de plans communaux d'intégration.

L'expérience du CEFIS sur les diagnostics d'intégration locale montre que l'intégration implique plusieurs acteurs locaux qui apportent un soutien actif au travail de terrain ; la figure du politique qui apporte une légitimité, la figure du fonctionnaire de l'administration communale pour la gestion des actions et des projets, ensemble avec un chargé d'intégration. La création d'un poste de chargé d'intégration signifie que l'intégration devrait s'orienter vers une professionnalisation de cette fonction.

Il serait intéressant de développer la notion de multiplicateur au niveau local, c'est-à-dire mobiliser les forces vives de la commune qui ne sont, ni dans l'administration communale, ni dans la CCCI, ni des *usual suspects* que l'on retrouve dans toutes les commissions.

En l'état actuel, plusieurs CCCI ne fonctionnent pas, ou mal, car elles reposent sur la bonne volonté et l'implication personnelle de quelques individus clés (quand ce n'est pas d'une seule personne) qui sont des moteurs. Une réflexion devrait être menée sur le rôle et le travail des CCCI pour assurer un travail à long terme, le temps d'une législature.

## Vers un monitoring de certains aspects des processus et politiques d'intégration

Mesurer l'intégration est nécessaire, elle représente un défi majeur, autant méthodologique que conceptuel. Un processus d'intégration peut difficilement être mesuré, alors qu'il s'agit d'un processus complexe et dynamique, et qu'il échappe en grande partie à la visibilité des acteurs (l'intégration/vivre-ensemble se fait au jour le jour et dans tous les domaines sociétaux).

Cela étant, un certain nombre d'éléments de ce processus pourraient être plus systématiquement suivis à travers la mise en place d'instruments de mesure et d'indicateurs pour évaluer à intervalles réguliers des aspects tels que le positionnement des migrants dans les divers domaines de société tels que l'enseignement, le marché de l'emploi, le marché de logement, la participation politique (en se basant sur les indicateurs de Saragosse, les batteries d'indicateurs de l'OCDE, .....), la diversité culturelle et les discriminations. Des enquêtes régulières basées sur des indicateurs subjectifs et qualitatifs devraient évaluer l'appréciation des facteurs d'intégration, les sentiments d'appartenance, .....<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Il n'existe notamment pas d'évaluation régulière des perceptions d'intégration afin de pouvoir identifier les modèles d'intégration dominants et minoritaires auxquels adhèrent les habitants du pays et comment ils évoluent.

Dans son rapport d'évaluation du PAN-ILD<sup>20</sup>, l'Université du Luxembourg recommande l'élaboration d'une liste d'indicateurs d'intégration et de la lutte contre les discriminations, adaptés à la situation du Luxembourg.

Le Conseil Economique et Social (CES) tout en relevant le besoin d'un suivi régulier de l'intégration et de la mesure des performances de l'intégration constate l'absence d'indicateurs harmonisés pour évaluer ces réalités.

Une telle évaluation est d'autant plus importante qu'une « intégration défailante » risque de compromettre la cohésion sociale<sup>21</sup>.

Des indicateurs dits d'intégration existent à l'échelle internationale. L'Union européenne s'est dotée d'une liste d'indicateurs dits de Saragosse<sup>22</sup>. L'OCDE a proposé une autre liste<sup>23</sup>. Des batteries d'indicateurs d'intégration existent dans divers pays européens, voire au sein d'un même pays, pour différentes entités régionales<sup>24</sup>.

Au Luxembourg, si plusieurs travaux sur des indicateurs d'intégration ont été réalisés<sup>25</sup>, une liste d'indicateurs permettant le monitoring des processus d'intégration n'a, jusqu'à présent, pas été proposée.

Le rapport d'évaluation de l'Université du Luxembourg a fait apparaître un certain nombre de questions relatives à une liste d'indicateurs pour le Luxembourg, telles que la pertinence d'indicateurs subjectifs de l'intégration<sup>26</sup>, la prise en compte ou non des frontaliers lors de l'élaboration d'indicateurs, ou encore la pertinence de mettre en place des indicateurs régionaux/locaux d'intégration.

Cette préoccupation nous semble fondamentale, alors que l'intégration se joue au niveau national et local, d'où l'utilité de développer une batterie d'indicateurs susceptibles d'être ventilées à l'échelon communal voire local, en tenant compte bien entendu de la protection des données personnelles et de la conformité des démarches avec le GDPR.

L'élaboration d'indicateurs d'intégration, de diversité socio-culturelle et d'évaluation des discriminations, pour assurer un suivi et un monitoring régulier de ces phénomènes devraient évidemment pouvoir être alimentées de façon plus ou moins régulière par des données de type quantitatif et qualitatif.

Plusieurs questions devraient être clarifiées dont celles-ci :

- s'agira-t-il d'un monitoring concept driven, policy driven ou data driven ?

---

<sup>20</sup> Baltès-Löhr, Christel et Kolnberger, Thomas (2013), *Evaluationsbericht zum Plan d'action pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014*, Luxembourg, p. 173.

<sup>21</sup> Durkheim, Emile, *De la division du travail social* (1893), Paris, PUF. L'auteur montre bien le rapport entre cohésion sociale et intégration à travers notamment le lien social qui lie les individus entre eux et la société. Ce lien social a une dimension sociale, économique, politique et culturelle.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final\\_report\\_on\\_using\\_eu\\_indicators\\_of\\_immigrant\\_integration\\_june\\_2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf)

<sup>23</sup> L'OCDE ainsi que de certains pays du G20, au travers de 74 indicateurs d'intégration organisés autour de trois grands thèmes : marché du travail et compétences, conditions de vie, engagement civique et intégration sociale.

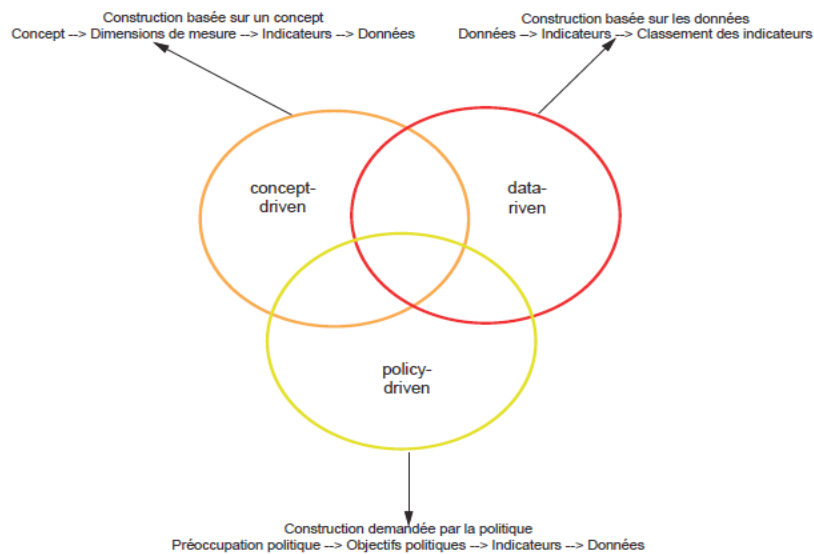
L'OCDE et la Commission européenne présentent une comparaison internationale exhaustive de l'intégration des immigrants et de leurs enfants entre tous les pays de l'UE, de l'OCDE ainsi que de certains pays du G20, au travers de 74 indicateurs d'intégration organisés autour de trois grands thèmes : marché du travail et compétences, conditions de vie, engagement civique et intégration sociale.

<sup>24</sup> Par exemple en Allemagne,...

<sup>25</sup> *L'intégration au Luxembourg. Indicateurs et dynamiques sociales. Parcours de personnes originaires du Cap Vert et de l'ex-Yugoslavie, Luxembourg*, CEFIS, RED N°14, pp. 10-38 ; Rapport sur les indicateurs d'intégration issus des conclusions de la Conférence ministérielle de Saragosse (2012), CEFIS, Luxembourg. Dans un domaine proche de l'intégration, les discriminations et la diversité, le CEFIS (SESOPI-Centre Intercommunautaire) a publié un Manuel luxembourgeois sur les données relatives aux discriminations et à la diversité.

<sup>26</sup> Baltès-Löhr, Christel, Kolnberger, Thomas (2013), op.cit., p. 55.

La construction des indicateurs sociaux  
(selon Hans-Herbert Noll)



- quels sont les publics-cibles pour mesurer l'intégration et les groupes de référence<sup>27</sup> (étrangers vs autochtones, personnes nées à l'étranger, première, deuxième génération, .....)
- quels types d'indicateurs (objectifs, quantitatifs, qualitatifs, subjectifs...) leurs limites et leurs avantages? Comment analyser les dynamiques des processus d'intégration
- quelle procédure mettre en place pour garantir un monitoring régulier ?

La création d'une base légale au sein d'une future loi sur l'intégration faciliterait sans doute le développement d'un tel monitoring. A moyen terme, un observatoire de l'intégration et des discriminations pourrait voir le jour pour suivre le processus d'intégration sur base d'indicateurs adaptés à la situation du Luxembourg et actualisés régulièrement.

Sur un autre plan, le suivi des politiques dites d'intégration et de lutte contre les discriminations s'avère également important. Le *Migrant Integration Policy Index* constitue un instrument de mesure objectif des politiques d'intégration des migrants. On peut également penser aux travaux de l'OCDE.

Notons à cet égard que peu d'analyses ou d'évaluations quantitatives et qualitatives des mesures comme le CAI ou le congé linguistique ont été réalisées jusqu'à présent.

<sup>27</sup> L'OCDE relève l'intérêt de distinguer entre deux principaux groupes de référence : les immigrants, c'est-à-dire les personnes nées à l'étranger, et les enfants d'immigrés, ou plus précisément les personnes nées dans le pays de résidence actuelle. La distinction fait sens non seulement dans le domaine de l'intégration économique et sociale (comme le fait l'OCDE), mais aussi de l'intégration culturelle et des dimensions identificatoires. Les jeunes issus des migrants n'ont pas les mêmes référents culturels que leurs parents surtout s'ils sont nés au Luxembourg et y ont été scolarisés.

Au Luxembourg, l'idée a fait son chemin d'intégrer dans l'analyse des processus d'intégration l'arrière-plan migratoire de la population du Luxembourg. Le pays est en effet beaucoup plus diversifié que les seules données sur la nationalité peuvent le laisser croire.



## Recommandations tirées des constats, visions, réflexions du CEFIS

### Vision d'intégration

- Pas de discours normatif, prescriptif ou injonctif sur l'intégration. « Il faut s'intégrer ». « Ils doivent s'intégrer ». L'intégration ne se commande pas.
- L'intégration concerne allochtones et autochtones.
- Pas de discours assimilationniste.
- L'intégration n'est pas mécanique. Elle est complexe.
- Elle se joue sur plusieurs territoires : national et local.
- Elle dépend des individus mais également de l'ouverture des systèmes et domaines sociétaux (enseignement, logement, travail, politique, structures associatives...) de la société d'accueil.
- Elle dépend notamment du parcours d'émigration de chacun.
- Nous privilégions
  - une vision constructiviste, un processus continu
  - une vision transversale dans tous les domaines.

### Sous quelles conditions ?

- une démarche individuelle de s'insérer dans la société d'accueil
- la capacité intégratrice de la société fondée sur le respect des différences et des particularités de l'individu.

### Que faire ?

- Favoriser les interactions et les zones de frottement entre groupes et communautés
- Proposer un discours « interculturel » plutôt que « multiculturel »
- Responsabiliser les individus
- Ouvrir les structures de la société d'accueil dans de grands domaines sociétaux tels que l'enseignement, le logement, le travail, la politique, les structures associatives... en les rendant plus représentatives de la diversité socio-culturelle de la population
- Miser sur des acteurs relais : ambassadeurs, tuteurs, multiplicateurs, ...
- Créer une base légale pour garantir un suivi de l'intégration
- Evaluer à intervalles réguliers l'intégration sur base d'indicateurs quantitatifs, qualitatifs et objectifs et fondés également sur des perceptions et représentations sociales de l'intégration.
- Renforcer les moyens budgétaires dédiés à l'intégration et au vivre ensemble
- Adapter la loi et le dispositif réglementaire sur l'intégration dans le sens suivant :
  - Adapter la définition de l'intégration en se basant sur les définitions du CES et du Guide pratique du Syvicol sur le plan communal d'intégration. Cette définition devrait insister notamment sur les dimensions de vivre ensemble, d'échanges réciproques et de participation tout en se basant sur les valeurs de respect mutuel et de solidarité.

- Réformer les structures institutionnelles nationales et locales dédiées à l'intégration : CNE, CCCI, ...
  - Pour le CNE : L'intégration étant à la fois nationale et locale, on pourrait penser élargir sa base électorale aux membres des CCCI. Le CNE devrait également se voir attribuer le soutien logistique et les moyens nécessaires pour pouvoir mieux assurer sa mission de conseil.
  - Adapter le règlement grand-ducal sur les CCCI <sup>28</sup>, car on a pu observer que
    - ✓ d'une part, un certain nombre de dispositions semblent peu ou pas appliquées telles que, entre autres, les dispositions relatives aux avis à demander à la CCCI, au nombre de réunions, aux obligations en matière de communication,
    - ✓ d'autre part la formulation « *le CCCI conseille et le cas échéant assiste les autorités communales par rapport aux missions qui sont citées* », a tendance à pousser les CCCI plutôt à intervenir dans un rôle d'assistant et comme acteur de terrain ;
    - ✓ des missions précises coexistent avec des missions très générales telles que « *favoriser le dialogue, l'échange interculturel et la compréhension mutuelle* » ou « *favoriser l'intégration de tous les résidents de la commune* », missions qui sont souvent plébiscitées comme prioritaires par les membres de CCCI ;
    - ✓ la notion de *vivre ensemble* se trouve dans l'article 23 (1) de la loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers alors qu'elle ne figure pas dans le règlement grand-ducal. Or, au vu de l'évolution démographique, ce terme semble aux yeux de divers participants très important et parfois plus adapté à la situation et à la vision d'intégration que le terme « intégration ».
    - ✓ La formulation « *problèmes des étrangers* » heurte certaines sensibilités. Ne faudrait-il pas utiliser d'autres termes que « problèmes » et « étrangers » ?
- Décentraliser l'offre de modules du contrat d'accueil et d'intégration et rester ouvert à des propositions de thèmes apportées par les communes.

<sup>28</sup> CEFIS, *Rapport d'évaluation des séances d'initiation pour les CCCI sur l'intégration*, Luxembourg, 2018.