

UEL

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES

Consultation dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration

Contribution de l'UEL
26 novembre 2020



Consultation dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration

Réponse à la demande de Madame la Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, adressée à l'UEL et aux membres effectifs de l'UEL du CNE par courrier du 26 octobre 2020, référence 2020/5519.

Remarque préliminaire :

Cette note fait souvent référence à l'Avis du CES sur la politique d'intégration au Luxembourg du 4 juin 2014¹, appelé en abrégé Avis CES, pour lequel l'UEL avait nommé le rapporteur. Dans le contexte de cette consultation, certaines de ses recommandations ou propositions peuvent utilement être citées, alors qu'elles sont portées par l'UEL.

¹ CES – La politique d'intégration au Luxembourg, Avis, 6 juin 2014 : <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/educ-forma/2014-integration.pdf>

Table des matières

CONSULTATION DANS LE CADRE DE LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'INTÉGRATION	2
1 QU'EST-CE QUE L'INTÉGRATION ?	4
2 A QUOI DOIT SERVIR UNE POLITIQUE D'INTÉGRATION ?	4
3 QUELLE APPROCHE D'INTÉGRATION FAVORISEZ-VOUS ?.....	6
3.1 ACCUEIL	6
3.2 EMPLOI	7
3.3 LOGEMENT	9
3.4 EDUCATION	10
3.5 PARTICIPATION À LA VIE ASSOCIATIVE ET CULTURELLE	12
3.6 LES LANGUES.....	12
3.7 SANTÉ.....	13
3.8 LA (DOUBLE) NATIONALITÉ LUXEMBOURGEOISE	13
3.9 (DEVOIRS ET) DROITS CIVIQUES	14
3.10 COMMUNICATION.....	15
3.11 IDENTITÉ	15
4 QUI EST CONCERNÉ PAR L'INTÉGRATION ET QUELS SONT LES BESOINS DES PERSONNES CONCERNÉES ?	15
5 NOTRE CADRE LÉGISLATIF ET NOS INSTITUTIONS ACTUELS PERMETTENT-ILS DE RÉPONDRE À CES BESOINS ?.....	16
6 QUELS SONT LES INSTRUMENTS, MESURES, PROCÉDURES QUI SONT INDISPENSABLES À LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE D'INTÉGRATION COHÉRENTE ?.....	18
7 COMMENT VOYEZ-VOUS LE RÔLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS : GOUVERNEMENT, COMMUNES, INSTITUTIONS, FÉDÉRATIONS, SOCIÉTÉ CIVILE, CITOYENS, ... ?	18
8 UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DEVRAIT ÊTRE PORTÉE À LA QUESTION DE LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION, QUI CONSTITUE UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DU VIVRE-ENSEMBLE AU LUXEMBOURG..	19
9 INCLURE DANS LES RÉFLEXIONS NON SEULEMENT LES RÉSIDENTS DU LUXEMBOURG, MAIS ÉGALEMENT LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS ET LES PERSONNES QUI SONT ACTUELLEMENT DANS UNE PROCÉDURE D'ACQUISITION DE LEUR DROIT DE SÉJOUR AU GRAND-DUCHÉ.....	19

1 Qu'est-ce que l'intégration ?

L'art. 2 de la loi du 16 décembre 2008 définit le terme d'intégration comme étant « un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil, qui sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche. »

Avis CES :

- *« 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 » (p. 2) ; et encore*
- *« L'intégration est un processus complexe, à long terme, comportant une multitude d'éléments à différents niveaux (politique, école, travail, privé etc.) qui consiste en une participation effective de l'ensemble des personnes, autochtones et allochtones, appelés à vivre/travailler au Luxembourg et contribuer ainsi à la construction d'une société « rassemblée » dans le respect des valeurs partagées telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux (à l'exception de ceux étroitement liés à la nationalité) et des devoirs communs. (...) En résumé, l'intégration c'est « vivre, travailler, et décider ensemble, dans un esprit de respect mutuel, de solidarité et de cohésion sociale. » (p.6)*

Toutes ces définitions sont acceptables pour autant que la mise en œuvre concrète sur le terrain suive et se passe dans les règles.

Remarque :

Nous donnons à réfléchir si le terme « inclusion » ne reflète pas mieux ces définitions en ce qu'il présuppose également un effort de la société d'accueil et un meilleur respect de la diversité, alors que le terme « intégration » vise plutôt l'incorporation d'une personne différente à un milieu déjà formé et présuppose donc un effort de cette seule personne pour s'y adapter.

2 A quoi doit servir une politique d'intégration ?

Une politique d'intégration doit surtout viser à ne pas exclure, et donc à garantir la cohésion, ou à défaut la paix sociale. Elle vise à développer un sentiment d'appartenance d'un étranger à une (nouvelle) société d'accueil tout en respectant son identité.

Elle pourrait avoir comme vision d'offrir la possibilité aux étrangers de trouver un nouveau chez-soi dans une société accueillante et équitable, où règne le respect mutuel, la tolérance, la sécurité, la décence. Un endroit où il fait bon vivre, travailler, éduquer ses enfants, vieillir, participer à la communauté, et où le « double sens » de la définition de l'intégration trouve toute sa valeur. Où les valeurs sont clairement communiquées, comprises et acceptées, donc partagées, ou du moins tolérées.

Cette politique doit être flexible et évoluer avec les développements sociétaux liés à l'immigration ou aux migrations, voire aux régions d'origine des flux migratoires.

Avis du CES :

- « *Dans une société fondée sur la cohésion sociale, économique et culturelle, dont peut se prévaloir le Luxembourg, l'immigration, l'intégration et la lutte contre les discriminations doivent aller de pair et sont interdépendantes. Il s'agit de respecter les droits des immigrés et de leurs descendants vivant sur le territoire national, d'éviter une exclusion sociale ou la création de sociétés parallèles, contraires à l'esprit de cohésion sociale, ou encore la constitution de concentrations spatiales, sous forme de "ghettos", souvent synonymes d'un faible niveau d'éducation, d'un taux élevé de chômage de longue durée et de comportements déviants ou criminels. En outre, la politique d'intégration doit veiller à prévenir tout sentiment de xénophobie, aussi bien de la part des autochtones, que des allochtones.* » (p.5)
- « *Mener une politique d'intégration c'est définir et développer des actions tendant à maintenir la cohésion sociale au niveau local, comme au niveau national.* » (Avis CES, p. 6)
- « *... Le défi de la politique d'intégration consiste précisément à répondre à ce processus en mettant en œuvre, d'une manière cohérente, des mesures dans divers domaines, comme l'emploi, l'éducation, le logement, la santé, la participation à la vie culturelle, associative, politique ou économique. La politique d'intégration ne peut aboutir, car elle doit s'adapter sans cesse à une population de plus en plus hétérogène pour permettre à tout "individu d'acquérir une capacité à se considérer comme membre de la communauté formée par les habitants du pays".
L'intégration est donc un processus global, 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" ». (p.21)*

Traduite au **monde du travail**, une politique d'intégration s'inscrit dans la gestion de la diversité et des ressources humaines en entreprise. La gestion intégrée de la diversité en entreprise garantit l'inclusion, l'égalité des chances (non-discrimination) et de traitement, respecte les différences et apprécie la variété en termes d'identité culturelle (nationalité, origine, groupe ethnique, langues, religion, classe sociale, etc.), mais aussi en fonction du genre, de l'orientation sexuelle, de l'état de santé ou de l'âge.

Le développement des compétences et le développement de carrière représentent des opportunités pour le salarié d'évoluer de manière positive dans son environnement professionnel. Pour l'entreprise il s'agit d'une création de valeur en termes de connaissances (techniques ou organisationnelles) et pour le salarié il s'agit d'une amélioration en termes de statut social, rétribution, compétences et épanouissement professionnel (« double sens » de l'intégration).

La distinction entre intégration au travail (intégration professionnelle : recrutement, promotion, formation, ...) et intégration par le travail (intégration sociale, réseaux de collègues, création de capital social dans l'entreprise utilisable dans la société, apprentissage des langues en entreprise, ...) est considérée dans le modèle de création de valeur de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) en distinguant les niveaux micro (entreprise) et macro (société).²

² Inspiré du Guide ESR – ENTREPRISE RESPONSABLE de l'INDR

3 Quelle approche d'intégration favorisez-vous ?

L'intégration étant un processus complexe, son approche ne peut donc être que multidimensionnelle et repose sur plusieurs indicateurs fondamentaux. Elle doit viser l'inclusion de tous, sans discrimination. Les éléments suivants montrent la difficulté de cette inclusion, les mesures prises avec une bonne intention donnant souvent lieu en réalité à des situations d'exclusion, s'avérant parfois contre-productives, et peuvent nourrir le sentiment qu'elles servent uniquement d'alibi.

Les points suivants pourraient se retrouver dans le plan d'action de la politique d'intégration (point 2). Ils concernent, certes avec des pondérations différentes, autant les résidents luxembourgeois que les résidents étrangers, et confirment le « double sens » de la définition de l'intégration.

3.1 Accueil

Une intégration qui se réalise au plus proche du citoyen est celle qui a probablement les meilleures chances de réussir. La commune étant le premier lieu de contact, ou l'un des premiers, de l'étranger avec une institution publique, c'est à elle qu'incombe la tâche d'accueillir avec bienveillance les immigrants et de leur fournir toutes les informations dont ils ont besoin pour s'établir décemment dans notre pays (logement, services de santé et de sécurité sociale, apprentissage de langues, emploi, système scolaire, associations, droits civiques, coutumes alimentaires ...), p.ex. via un kit d'accueil en plusieurs langues, et par un accompagnement.

Les énormes ressources déployées dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration, considéré comme une usine à gaz, pourraient utilement être investies au niveau des communes. Voir point 5.

« Afin d'apaiser les craintes latentes existantes auprès des autochtones vis-à-vis d'un surpoids des non-Luxembourgeois, il est important d'assortir la politique d'immigration de vastes campagnes d'information et de communication sur la nécessité et les bienfaits, économiques, sociaux et culturels, des migrations et d'une politique d'intégration active. Ces campagnes devront aussi faire comprendre au public que l'immigration est un élément fondamental de l'identité luxembourgeoise. (Avis CES, p. 4) »

« Comme le démontrent les expériences dans d'autres pays européens, l'arrivée de cette « nouvelle vague d'immigrés »³ rendra l'intégration et la cohésion sociale plus difficile et demande un suivi régulier de l'évolution de la société. On ne peut continuer à passer sous silence une certaine crainte des autochtones vis-à-vis d'un risque d'une "Überfremdung", ou d'un fanatisme religieux. » (Avis CES, p. 38).

Il s'agit donc aussi dans le même temps de considérer les craintes de la société d'accueil et de les tempérer par une communication positive. (Voir point 3.10)

³ Immigrés venant de pays de plus en plus lointains

3.2 Emploi

L'emploi est « un facteur fondamental d'intégration sociale, notamment, par le statut professionnel, le revenu qu'il procure et qui permet à l'immigrant d'avoir une indépendance financière et de participer à la société de consommation, d'établir des contacts et des liens sociaux et de bénéficier des droits collectifs liés à l'emploi.

Au-delà, des mesures prises et à prendre par le Gouvernement pour combattre le chômage à tout niveau et à tout âge, le CES a voulu dans son avis porter l'attention sur l'observation faite par le CEFIS dans son étude « Travail et intégration des migrants »⁴, à savoir, que les **travailleurs communautaires et non communautaires** sont soumis à des traitements différenciés dans l'accès à l'emploi. Ainsi, les non communautaires ont un cadre légal plus contraignant (préférence communautaire, permis unique de séjour et de travail), ce qui représente un obstacle majeur dans l'accès à l'emploi et à l'évolution des carrières.

De manière générale, le CES a soutenu les recommandations du CEFIS en vue de renforcer l'intégration par le travail et au travail des immigrés au Luxembourg et a voulu souligner, tout particulièrement, trois recommandations, à savoir :

- **Simplifier les démarches** administratives en matière d'accès au territoire et au travail.
- Accorder d'office l'accès au marché du travail au **conjoint** d'un travailleur régulier non communautaire.
- **Reconnaître l'expérience professionnelle** des migrants par la validation des acquis afin d'obtenir une certification professionnelle, voire d'accéder à des formations diplômantes.

Un partenariat européen visant à offrir des opportunités d'emploi aux **réfugiés**⁵ repose sur les « principes que

- *l'intégration devrait être soutenue le plus tôt possible, étant donné que trouver un emploi est fondamental pour s'insérer dans la vie économique et sociale du pays d'accueil,*
- *les efforts faits en vue d'une intégration réussie devraient être bénéfiques et apporter un plus tant aux réfugiés qu'à l'ensemble des travailleurs, aux entreprises, à l'économie et à la société au sens large, de sorte qu'aucune aptitude ou compétence ne soit perdue,*
- *l'intégration réussie sur le marché du travail nécessite une approche associant plusieurs parties prenantes, impliquant les pouvoirs publics, les services de l'emploi, les partenaires économiques et sociaux, les organisations professionnelles, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'artisanat, les entreprises et les travailleurs, les entreprises à participation publique, les prestataires d'enseignement et de formation et les organisations de la société civile, dans le plein respect du rôle et des compétences de chacun des acteurs. » (p. 2 et 3)*

⁴ CEFIS, « Travail & Intégration des migrants – Recrutement, reconnaissance, relations sociales » RED n°18, février 2014

⁵ Un partenariat européen pour l'intégration « Offrir aux réfugiés des possibilités d'intégration sur le marché du travail européen (Commission européenne, Syndicat européen, Business Europe, CEEP, UEAPME, Eurochambres)

L'une des recommandations du partenariat est de « faciliter la détermination, l'évaluation et la documentation des compétences, des aptitudes et des qualifications (...). » (p.3)

Ce partenariat définit le terme « réfugié » comme « désignant tous les ressortissants de pays tiers qui se trouvent en séjour régulier sur le territoire d'un État membre pour des raisons humanitaires ou de protection et qui sont autorisés à accéder au marché du travail, en vertu du droit national de l'État membre concerné. » (p.1)

L'une des questions fondamentales qui se pose pour l'accès au marché de l'emploi est la **reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger**. Aujourd'hui, un avocat irakien réfugié ne peut accéder à la profession d'avocat au Luxembourg, ni exercer une fonction juridique en entreprise en raison de l'absence de reconnaissance de son diplôme.

De la même manière, il convient d'inciter des jeunes réfugiés ayant commencé un cursus universitaire dans leur pays à le continuer. Bien souvent, en sus de la question de la reconnaissance du cursus commencé, par manque de moyens financiers, ceux-ci ne poursuivent pas leurs études.

De nombreux indépendants venus de l'étranger (notamment hors UE) disposant de compétences particulièrement recherchées par les entreprises dotées de centres/départements d'innovation, et qui souhaitent accueillir des talents étrangers en immersion au sein d'équipes existantes sur des périodes plus ou moins longues sans pour autant les employer, se retrouvent bloqués par la lenteur des procédures liées tant au droit d'établissement qu'à la législation sur l'immigration et les titres de séjour (délai de réponse pouvant aller jusqu'à 3 mois). Ceci est d'autant plus dommage que ces talents ne sont pas retenus sur le sol luxembourgeois alors qu'ils ont la capacité de contribuer à l'innovation de services ou de produits nécessaires au dynamisme des entreprises locales tout en créant leur propre emploi. Pour ces non-salariés aux profils attractifs, il n'existe aujourd'hui aucun statut simplifié qui leur permettent d'accéder rapidement à une mission particulière embarquée, de courte à moyenne durée au Luxembourg. Or, pour attirer le « talent » étranger puis pour le faire rester, il faut lui permettre d'inscrire son séjour dans la stabilité sans restreindre son parcours professionnel. La Chambre de Commerce plaide pour la mise en place d'un passeport talent spécial « création d'entreprise », sur le modèle français⁶, accessible directement aux indépendants étrangers hautement qualifiés, par le diplôme ou l'expérience, pour toute mission de plus de 3 mois au sein d'une start-up, PME ou grande entreprise.

La position de l'UEL à l'occasion des élections législatives en 2018⁷ concernant l'inclusion dans l'emploi contenait cette proposition : « *Valoriser l'activité professionnelle et favoriser l'inclusion de tous, en particulier des plus vulnérables, sur le marché du travail, (...)* ».

⁶ En France, la carte de séjour pluriannuelle « passeport talent - création d'entreprise », d'une durée maximale de quatre ans, est délivrée à une personne étrangère ayant obtenu un diplôme équivalent au grade de master ou pouvant attester d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable et qui, justifiant d'un projet économique réel et sérieux, crée une entreprise en France.

⁷ UEL, Que veulent les entreprises ? Contribution au débat électoral, 2018, page 9 : https://uel.lu/wp-content/uploads/2019/06/UEL_Que_veulent_les_entreprises.pdf

La politique d'intégration au Luxembourg doit participer à la réponse aux forts besoins en main d'œuvre d'une économie en croissance. C'est la raison de la forte croissance démographique connue par le pays au cours des dernières décennies, avant tout dû à l'immigration de la main-d'œuvre. En outre, les 200.000 frontaliers, soit l'équivalent d'1/3 de la population luxembourgeoise qui entrent et sortent du Luxembourg 5 jours par semaine pour y travailler, incitent à porter une vision grand-régionale de l'intégration. Ils font eux aussi, même s'ils ne sont pas résidents, partie intégrante de la cohésion sociale. Dans cet esprit, au-delà de toutes les questions d'aménagement du territoire inhérent au phénomène frontalier, des initiatives en faveur d'un renforcement du lien avec le pays où il travaille serait positif pour le vivre ensemble au Luxembourg.

3.3 Logement

Malgré toutes les politiques de logement annoncées au cours des dernières décennies, l'Etat ne semble pas pouvoir les mettre en œuvre afin de mettre à la disposition des résidents, autochtones et allochtones confondus, des habitations diversifiées, abordables et décentes.

La politique d'intégration devrait revendiquer des logements pour les immigrants de façon à accélérer le processus d'intégration et en même temps à garantir une **saine mixité**. Cette revendication devrait évidemment être accompagnée d'une communication claire et positive afin de limiter les réactions de rejet de la population locale qui pourrait se sentir moins privilégiée face au problème du logement que des immigrants.

*« En outre, le CES ne dispose pas de données sur les conditions de logement des résidents étrangers. Il suppose néanmoins que parmi les occupants de logements indécents ou surpeuplés, la très grande majorité sont des ressortissants étrangers. Il appartient aux **communes**, sur base de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, de recenser les locaux ou habitations loués ou sous-loués à des fins de logement et d'établir un **état des lieux**. (...) Le CES salue cette initiative et recommande vivement aux autres communes de faire régulièrement de tels états des lieux.*

*Un logement décent est d'autant plus important du point de vue de l'intégration qu'il crée des sentiments d'appartenance et d'attachement à un quartier, une ville, un village ou une commune (...). Dans ce contexte, il convient de relever la situation des travailleurs immigrés logeant dans des **foyers**. (...) L'objectif de ces foyers devrait être de permettre aux travailleurs immigrés nouvellement arrivés de s'acclimater et de faciliter leur intégration au Luxembourg et de leur offrir un abri provisoire. Apparemment, c'est le provisoire qui perdure, au point que certaines personnes y logent depuis une quinzaine d'années. Pire encore, elles n'ont jamais bénéficié d'une assistance ou d'un accompagnement lors de leur arrivée au Luxembourg et vivent aujourd'hui, à l'écart de la société luxembourgeoise, privées des "ressources immatérielles". (...).*

« Face à une telle situation déplorable, le CES insiste vivement que le "responsable pour l'intégration" au niveau communal, qui a été proposé à plusieurs reprises ci-avant, s'occupe, notamment de l'accueil, de la gestion et du suivi de ces personnes pour qu'elles trouvent rapidement un logement approprié à leurs besoins. Pour faciliter leur intégration, le

"responsable pour l'intégration" devrait également faire fonction "d'animateur" au sein de ces foyers en leur proposant des ateliers spécifiques qui leur permettraient de connaître les us et coutumes du Luxembourg. » (Avis CES, p. 29 et 30)

Nous sommes loin d'une politique d'intégration qui garantirait l'accès universel au logement décent, la mixité sociale et éviterait des « *concentrations spatiales de groupes ethniques, contraires à l'esprit de cohésion sociale* ». Ces concentrations existent dans les foyers, dans certains quartiers de villes, des villages, et doivent être prises en compte dans une politique d'intégration qui se veut antidiscriminatoire.

3.4 Education

L'école est un facteur fondamental d'intégration des enfants étrangers. Ils y apprennent les sujets scolaires, mais surtout les normes sociales, les us et coutumes de la société dans laquelle ils sont amenés à évoluer, et à se faire des amis. Ils deviennent vecteurs d'intégration de leurs parents.

Or, dans la réalité, le système scolaire luxembourgeois est resté très rigide pendant le dernier demi-siècle malgré les vagues d'immigration que le pays a connu dans les années 60/70 (Portugais), 90 (ex-Yougoslaves), etc. Il a fondamentalement échoué dans son rôle d'ascenseur social des enfants immigrés (voir référence aux études ci-après), surtout s'ils sont issus de familles socio-économiquement faibles, et n'a ni voulu reconnaître les difficultés primaires d'apprentissage de deux langues souvent différentes de celles parlées à domicile, ni l'importance de la langue maternelle des enfants. Le système scolaire luxembourgeois est le plus cher au monde et n'a pas réussi à éduquer de façon équitable la population, très hétérogène certes, des écoliers et étudiants.

Les efforts du gouvernement actuel à déployer des écoles internationales publiques est à saluer, il faudra du temps pour évaluer les niveaux d'apprentissage des différents groupements d'écoliers et d'étudiants.

Pour les enfants entrant en plein cursus scolaire, les classes d'accueil sont certainement un plus, ainsi que la mise à disposition de médiateurs culturels, et plus récemment la mise en place de centres de compétences.

Selon plusieurs études⁸, la réussite d'un enfant et le **statut socio-économique** de ses parents sont liés. Ainsi, « *presqu'un enfant immigré sur trois accuse un retard d'au moins un an à la fin de son parcours dans "l'école primaire", alors que cela est le cas pour "seulement" un enfant luxembourgeois sur sept. La seule variable "nationalité" n'est pas suffisamment explicative, il faut la relier à d'autres facteurs, tels que l'origine sociale des parents, leur statut socio-économique, les langues parlées au domicile.* » (CEFIS).

⁸ CEFIS, « L'intégration au Luxembourg – Indicateurs de dynamiques sociales », RED n°14 ; OCDE – PISA 2018 Luxembourg, Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, MENJE, SCRIPT, 2020; UNI.lu – Der nationale Bildungsbericht 2018

Par ailleurs, l'orientation de l'enseignement fondamental vers l'enseignement secondaire vaut le détour :

- parmi les deux tiers des écoliers orientés vers l'enseignement secondaire technique (général), 54% sont luxembourgeois et 46% étrangers ;
- parmi le tiers des écoliers orientés vers l'enseignement secondaire (classique), 80% sont luxembourgeois et 20% étrangers. (Uni.lu)

Classes pour réfugiés :

Le cursus pour les classes pour réfugiés a une durée d'un an avec possibilité de redoublement, au cours duquel les réfugiés doivent parfaire un parcours que les étudiants résidents font en 10 ans. Les plus brillants ont des chances de se faire embaucher comme apprenti après 2 ans de cours, cependant à un niveau nettement en-dessous de leurs capacités. Il faudrait allonger considérablement ce temps d'apprentissage scolaire afin de leur permettre de mieux développer leurs compétences linguistiques (serions-nous p.ex. capables d'apprendre la langue arabe en une année scolaire ?) et, surtout, de leur offrir la possibilité de trouver un travail équivalent à leur niveau de compétence (voir Emploi – partenariat européen). Outre le fait qu'ils sont nombreux à avoir vécu des situations traumatisantes et nécessitent un suivi médical et/ou psychologique, il s'ajoute qu'ils sont entassés dans les foyers à plusieurs dans une chambre, où règne le bruit et où la concentration manque pour faire les devoirs à domicile, et qu'ils arrivent à l'école fatigués.

Alors que certains métiers manquent cruellement de talents, il serait judicieux d'investir un petit peu plus dans ces populations afin de prendre en compte leurs niveaux de compétences, les développer au maximum et les rendre réellement aptes à intégrer le marché de l'emploi.

L'UEL s'était positionnée comme suit dans sa contribution au Programme national de réforme 2020⁹ :

*« Le système scolaire a pour objectif, outre celui de préparer les jeunes à la vie, de leur offrir la meilleure perspective de vie active possible et d'éviter qu'ils ne se retrouvent dans une situation d'exclusion du marché primaire du travail avec toutes les conséquences sociales que cela implique. **L'éducation, la formation professionnelle et la formation continue jouent pour cette raison un rôle primordial dans la stratégie économique et sociale d'un Etat.** Pour être compétitif dans un monde de plus en plus interdépendant, un pays a besoin d'un système d'enseignement qui dispense une formation initiale hautement qualitative donnant accès à une qualification digne d'intégrer le marché primaire du travail ou à des études de niveau universitaire.*

*A ces réflexions s'ajoute le souci répété des entreprises de **valoriser l'image des métiers** dès l'école fondamentale, d'identifier les talents (manuels/artisanat, expression orale/commerce, vente etc.) en vue d'encourager les élèves moins doués dans l'apprentissage des langues ou du calcul à se projeter de façon positive dans une voie scolaire et professionnelle qui leur donneront satisfaction. Cette approche positive évitera plus tard aux élèves concernés de devoir opérer un « choix par élimination » d'une carrière scolaire-professionnelle qu'ils n'ont*

⁹ Contribution de l'UEL au Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020, 22 mars 2011 : https://uel.lu/wp-content/uploads/2019/06/PNR-Propositions_2011-03-22.pdf

pas véritablement choisie et qui risque de les faire décrocher du système scolaire. Elle encouragera par ailleurs l'entrepreneuriat et la création d'entreprise qui font cruellement défaut au Luxembourg.

D'une façon générale, opérer une communication claire et transparente autour des accès aux études supérieures dans tout type de formation secondaire et autour des débouchés professionnels auxquels ces types d'études donnent accès. »

Un encadrement conséquent et plus efficace des écoliers/étudiants en difficultés ou en voie de difficultés scolaires est nécessaire pour éviter les retards et les décrochages scolaires. Une **interaction** renforcée entre tous les acteurs appelés à s'occuper des enfants, des jeunes, des réfugiés, etc. est de mise ; voir point 3.2. Emploi – partenariat européen.

Une telle mesure va de pair avec une **formation continue des enseignants** et des éducateurs ou autres encadrants. Il s'agit avant tout d'adapter le rôle de l'enseignant qui ne peut plus être un simple transmetteur de savoir, mais est appelé à faciliter les connaissances, à gérer des groupes hétérogènes, à motiver, responsabiliser et valoriser l'effort.

3.5 Participation à la vie associative et culturelle

Les associations caritatives et culturelles sont d'excellents points d'entrée pour s'impliquer dans la société et partager des valeurs qui font sens de part et d'autre.

Un bémol toutefois : *« L'existence de communautés nationales importantes comporte un certain risque de communautarisme, c'est-à-dire de la juxtaposition de différentes communautés culturelles vivant de manière autonome, plutôt que l'adhésion à un ensemble de valeurs communes. Le communautarisme peut déboucher sur une remise en cause de la cohésion sociale. »* (Avis CES, p. 34)

3.6 Les langues

« La maîtrise de la langue luxembourgeoise représente un rôle essentiel dans le processus d'intégration, non seulement, pour les non-Luxembourgeois, mais aussi, pour les autochtones dont une partie déplorent, plus ou moins ouvertement, le déclin progressif du luxembourgeois comme langue véhiculaire. (...) L'acquisition de la langue luxembourgeoise demande de grands efforts à la majorité des immigrés. Il convient donc de valoriser l'apprentissage du luxembourgeois. » (Avis CES, p. 33)

« A défaut de motivation personnelle, ce facteur d'intégration ne sera pas atteint, même avec les offres pédagogiques les plus perfectionnées. Il faut donc de bonnes raisons pour apprendre la langue nationale, que ce soit dans le cadre de la vie quotidienne, professionnelle ou familiale (lorsque les enfants parlent luxembourgeois). » (Avis CES, p. 33 et 34)

Le Luxembourg a trois langues officielles. Dans le monde de l'emploi, certaines entreprises n'en utilisent aucune des trois et dans d'autres, les réunions se déroulent en français, en

anglais, et dans une moindre mesure en allemand. Se pose donc la question si l'apprentissage de la langue luxembourgeoise, plus parlée qu'écrite sur un tout petit territoire, vaut l'effort (sauf à l'école) alors que les langues de travail sont majoritairement le français et l'anglais, et que le personnel des commerces de proximité souvent ne maîtrise pas le luxembourgeois ou répond dans la langue du client.

Selon une enquête effectuée par la Chambre de Commerce, plus de 29% des migrants employés considèrent les exigences linguistiques comme le principal obstacle pour trouver un emploi qui leur conviendrait¹⁰. Voir aussi plus haut : Emploi – Classes pour réfugiés.

La langue luxembourgeoise est-elle réellement facteur d'intégration dans un pays où près de la moitié de la population résidente est étrangère et où chaque jour, quelque 200.000 frontaliers viennent y travailler ? Cette question aurait dû être traitée proactivement dans les années 60/70 avec la vague des immigrants portugais. Aujourd'hui, elle semble plus forcée que naturelle. A cela s'ajoute que le luxembourgeois a certes connue une récente codification, mais qu'en pratique, selon les âges et les régions, il existe de nombreuses variantes de cette langue. De plus en plus souvent, on entend des résidents étrangers dire qu'ils ont certes un niveau B2 en luxembourgeois, mais qu'en dehors de la capitale, de ses communes avoisinantes, de la radio et de la télévision, la difficulté est croissante pour comprendre lesdites variations.

3.7 Santé

La santé est un indicateur du bien-être de la population aussi bien autochtone qu'allochtone. L'accès aux soins de santé en est la condition directe. Le système de santé gagnerait à

- améliorer l'information concernant les instruments existants d'accès aux soins de santé pour les personnes non affiliées à la CNS, et à
 - améliorer le sort des malades psychiques et traumatisés,
- pour des raisons de santé publique.

3.8 La (double) nationalité luxembourgeoise

Depuis 2016, la population étrangère a atteint 47% et plus (43% en 2010), certains points de % étant compensés au fur et à mesure par des octrois de double nationalité. Si les résidents ayant une autre nationalité que la luxembourgeoise étaient comptés avec leur autre nationalité dans les statistiques nationales, nul doute que l'image serait encore un peu différente (voir ci-après).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la double nationalité en 2009, 70 623 personnes ont acquis volontairement la nationalité luxembourgeoise. Le nombre d'acquisitions volontaires de la nationalité luxembourgeoise est passé de 4 022 en 2009 à 11 451 en 2019 (dont 5 657 personnes ayant leur résidence au Luxembourg). Cet accroissement est en partie dû aux

¹⁰ Chambre de Commerce, Actualités&Tendances n° 19 – Quo vadis, libre-échange ? Garder le cap face au risque de repli, mai 2017, p.126

acquisitions par des personnes non résidentes. Parmi les acquisitions volontaires de la nationalité luxembourgeoise observées depuis 2009, 37.4% ont été demandées par des personnes ne résidant pas au Luxembourg¹¹.

Or, selon le CEFIS¹², la nationalité luxembourgeoise n'est pas perçue comme facteur d'intégration principal par les personnes qui acquièrent la nationalité luxembourgeoise (sauf pour les milieux défavorisés), mais plutôt comme un moyen nécessaire pour trouver un emploi ou éduquer ses enfants. Ces demandeurs ont une approche pragmatique et ne s'identifient donc pas nécessairement avec le Luxembourg.

Trois points sont à soulever :

- Les personnes étrangères qui acquièrent la double nationalité luxembourgeoise sont automatiquement assimilées aux statistiques nationales comme Luxembourgeoises, leur(s) nationalité(s) primaire(s) étant omise(s).
- Or, par souci de transparence, il faut aussi faire apparaître dans les statistiques les Luxembourgeois qui ont une ou plusieurs autres nationalités et les nommer. Une telle politique refléterait de manière objective la réalité multiculturelle (diversité, degré d'intégration) du Luxembourg.
- Le CEFIS met en garde contre le « voile de la nationalité ». Selon lui, « des diversités se cachent derrière la nationalité (culturelles, motifs de migration, facteurs démographiques, facteurs socio-économiques...), et des facteurs socio-économiques pèsent parfois plus que des facteurs culturels (intégration scolaire, réseaux sociaux...) ».

Ces considérations sont aussi à prendre en compte dans la politique d'intégration.

3.9 (Devoirs et) Droits civiques

Le Luxembourg présente un **déficit démocratique important** avec quelque 47% de résidents étrangers. Il a su maintenir la paix sociale de sa société très hétérogène. Il n'est pourtant pas à l'abri de mouvements identitaires, xénophobes, racistes et d'incitation à la haine, que connaissent les autres pays européens, plus particulièrement nos voisins français et allemand. Dans ce contexte, la mise en garde du CEFIS (plus haut) doit être considérée.

Ce déficit démocratique mérite d'être adressé ouvertement. Le référendum du 7 juin 2015 avait appelé la population dotée du droit de vote aux élections législatives à se prononcer de manière consultative sur l'extension du droit de vote aux étrangers ayant leur résidence dans le pays, parmi trois propositions. Bien que le scrutin fût légalement non contraignant, le gouvernement s'engagea à en faire appliquer le résultat. Les électeurs luxembourgeois rejetèrent massivement les trois propositions. Or, il faut bien dire que ce référendum n'avait pas été utilement préparé, ni accompagné d'une vaste campagne de communication qui aurait dû adresser les craintes d'une *Überfremdung* de la population autochtone. Les

¹¹ Statec

¹² CEFIS, La nationalité luxembourgeoise, facteur d'intégration ?, 2011

membres du gouvernement d'alors n'ont pour la plupart pas fait campagne pour le oui et se sont largement cantonnés dans une neutralité prudente. Voir point 3.10.

Il importe d'informer l'étranger, dans une langue compréhensible par lui, de ses droits et devoirs civiques, en ce compris les droits fondamentaux, les droits des enfants, la place de la femme dans la société luxembourgeoise, les us et coutumes, l'accès aux institutions, etc.

« Une partie des membres du CES plaident pour la généralisation du droit de vote lors des élections législatives pour tous les résidents sans condition de nationalité, mais avec une condition de durée minimale de résidence et/ou sous condition d'avoir suivi avec succès un cours de langue luxembourgeoise, alors que d'autres s'y opposent et insistent sur le maintien de la condition de la nationalité luxembourgeoise. » (Avis CES, p. 3) Les côtés patronal et salarial se sont prononcés en faveur de la généralisation du droit de vote pour les élections législatives.

TNS ILRES a évalué l'intérêt de l'actualité politique des résidents six mois avant les élections législatives de 2018 au Luxembourg : 85% se disent ainsi intéressés par l'actualité politique au Luxembourg. Même si l'intérêt est plus marqué parmi les résidents luxembourgeois (55% sont fortement intéressés), les résidents étrangers sont également très nombreux à signaler leur intérêt pour la politique nationale (82%)¹³.

3.10 Communication

Voir Point 3.1 – 2^e paragraphe

3.11 Identité

L'identité d'un individu est un résumé de tout ce qui précède.

« L'identité culturelle repose sur le vécu d'un individu, son expérience, son évolution, son éducation, son origine, son lieu de résidence, sa nationalité, son ethnie, sa langue, son appartenance sociale, ses influences, son mode de vie, ses goûts, ses préférences ou tabous alimentaires, et ses convictions (dont la religion).¹⁴ »

4 Qui est concerné par l'intégration et quels sont les besoins des personnes concernées ?

La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration ne vise que les étrangers séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg de manière durable, à l'exception de demandeurs de protection internationale dans le cadre du droit d'asile.

¹³ TNS ILRES, L'intérêt politique de la population résidente, 25 avril 2018

¹⁴ INDR, Guide ESR, chapitre Social, S13

Il s'agit pourtant de considérer tous les étrangers résidents (ressortissants de l'UE, de pays tiers, réfugiés, expatriés) et non résidents (frontaliers), ainsi que la société d'accueil : « *sont visés autant les autochtones que les allochtones qui demandent à être davantage informés et sensibilisés à l'apport de l'intégration et toutes ses composantes.* » (Avis CES, p. 37)

A noter que le Luxembourg compte très peu de ressortissant des pays tiers, la plupart étant issus de l'Inde, de l'Erythrée et du Brésil.¹⁵

5 Notre cadre législatif et nos institutions actuels permettent-ils de répondre à ces besoins ?

Remarque :

De nombreux points ont été abordés ci-dessus. Les points et commentaires concernant la loi du 16 décembre 2008 sont repris en style télégramme.

Chapitre 1

Art.2

Voir point 3.8 - La (double) nationalité luxembourgeoise

Voir point 4 – deuxième paragraphe

Art. 4

- Concernant les structures d'hébergement des étrangers : logement provisoire
Le provisoire dure et illustre le problème qu'ont les résidents des foyers et structures similaires de ne pas pouvoir les quitter, car les logements au Luxembourg sont inabordables, ce qui pose un frein à l'intégration.
- Concernant la construction et l'aménagement de centres d'hébergement « réservés au logement provisoire d'étrangers »
 - Une remise en cause de la construction de tels centres est nécessaire, car ceux-ci augmentent la stigmatisation des étrangers, vont à l'encontre de l'« intégration », qui prévoit une saine mixité de la population
 - Va à l'encontre de l'art. 3 « lutte contre les discriminations »

Voir point 3.3 - Logement

Art. 6

Plan pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations :

L'intégration étant un processus continu, un plan d'action fait sens à partir du moment où toutes les composantes contribuant à ce processus soient mises en œuvre en même temps et mesurées à l'aide d'indicateurs pertinents sur une base régulière. Ce plan ne peut toutefois être clôturé, mais doit s'inscrire dans la durée, rester ouvert à de nouvelles composantes au gré de l'évolution de la société.

¹⁵ Statec, Le Luxembourg, terre d'immigration, Regards / Statec no 05/2020

Chapitre 2 – Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

Art. 9

Concernant les « engagements réciproques », tant la formation linguistique, la formation instruction civique que les mesures visant l'intégration sociale et économique doivent absolument faire l'objet d'une évaluation : est-ce que les informations ont bien été comprises ? La langue véhiculaire du cours est-elle accessible de manière satisfaisante aux participants ?

De manière générale, il faut mettre en doute l'efficacité du CAI, considéré comme une usine à gaz.

« Le CES estime que le contrat d'accueil et d'intégration, sous sa forme actuelle, ne peut se défaire d'un certain caractère contraignant contre-productif. Il est non seulement peu attractif, tout particulièrement pour les ressortissants des pays tiers, mais présente également une tendance à la discrimination.

Le CES propose donc d'abolir le contrat d'accueil et d'intégration au niveau national et de le remplacer par une mission d'accueil des immigrants au niveau des communes. Celles-ci devraient généraliser la fonction de "responsable pour l'intégration", qui serait appelé à fournir aux nouveaux arrivants des informations sur le fonctionnement des services publics, sur l'offre de cours linguistiques, de formations civique et politique, et à leur remettre un "kit d'accueil", regroupant au sein de cet outil un volet purement informatif sur les us et coutumes, le système scolaire et les caractéristiques du pays. » (Avis CES, p. 3)

Les moyens investis dans le cadre du CAI pourrait être mieux déployés au niveau des communes ou à un service coordonné, au service des communes.

Chapitre 4 – Section 1. Conseil National pour Étrangers (CNE)

Art. 18-22

La première mission du CNE est d'aviser les projets de loi ou de proposer des textes de loi concernant les étrangers et leur intégration.

Or, le CNE ne dispose pas de ressources humaines, financières utiles/nécessaires pour assumer pleinement cette mission, fonctionnant seulement avec un budget opérationnel.

Si le CNE doit réellement remplir sa mission première, il doit

- Pouvoir se doter des fonds nécessaires à son fonctionnement
- Se professionnaliser (éventuellement prévoir une formation des nouveaux membres élus en début de mandature)
- Revoir sa composition
- Clarifier la représentativité des membres qui ont la double nationalité
- Faire remonter les véritables besoins des étrangers
- Exclure de son activité toute autre tâche non explicitement prévue par sa loi organique, tels l'organisation d'événements culturels.

Concernant la composition du CNE, celui-ci ne peut pas intégrer de représentants des frontaliers, les besoins ou demandes étant très différentes de ceux des étrangers qui résident

au Luxembourg et y rencontrent des problèmes spécifiques à leur intégration ou à celle de leurs proches. Voir point 9.

La présence des représentants patronaux et syndicaux pose également sérieusement question et devrait être revue. En effet, ces derniers donnent déjà des avis dans le cadre du CES et cela aboutit à des doublons, voire à un travail visant à éviter que le CNE ne contredise une position prise au CES. De plus, et pour ne se prononcer que sur le cas des représentants patronaux, même s'ils comptent de plus en plus d'étrangers parmi leurs salariés et chefs d'entreprise, ils ne peuvent être considérés comme représentatifs d'intérêts personnels, sociaux, sociétaux, culturels... d'immigrants. Ils sont représentatifs pour les entreprises en tant que personnes morales, avec des intérêts économiques dans le respect de la responsabilité sociale des entreprises.

6 Quels sont les instruments, mesures, procédures qui sont indispensables à la mise en place d'une politique d'intégration cohérente ?

L'étude du PAN-ILD 2010-2014, effectuée par l'Université de Luxembourg a exposé les faiblesses de la collaboration entre ministères ou leur manque d'intérêt ou de compréhension de leur rôle (Avis CES, p. 21-25).

La complexité liée à l'intégration avec ses nombreuses composantes et la transversalité du sujet requièrent une coordination nationale multidimensionnelle, ce qui présuppose une ouverture, un décloisonnement des ministères et de leurs administrations. L'implication des communes est cruciale, tout comme celle des représentants des étrangers (un CNE opérationnel en l'occurrence), d'associations s'occupant des étrangers, des employeurs, des salariés, du bénévolat, etc.

Une loi révisée et adaptée sur l'intégration doit poser le cadre de la politique d'intégration. Le plan d'action issu de la politique d'intégration doit être la pièce centrale à laquelle adhèrent et contribuent toutes les parties prenantes. Les composantes de l'intégration sont des éléments qui s'intègrent dans le plan d'action et pourraient, avec des pondérations différentes, faire fonction d'indicateurs mesurables.

La coordination du plan d'action devrait se faire à géométrie variable en fonction du sujet abordé et de l'acteur sollicité. Les propositions devraient ensuite remonter à la coordination générale qui rassemblerait tous les acteurs à raison d'une fois par an, pour mesurer les progrès accomplis.

7 Comment voyez-vous le rôle des différents acteurs : Gouvernement, communes, institutions, fédérations, société civile, citoyens, ... ?

Chacune des parties prenantes devrait être appelée à réfléchir à son apport dans la politique d'intégration en tenant compte du « double sens » de la définition de l'intégration. Et introduire un catalogue de mesures qu'elles sont disposées à mettre en œuvre pour accélérer, améliorer, optimiser les composantes décrites sous le point 3.

Voir point 6.

8 Une attention particulière devrait être portée à la question de la lutte contre la discrimination, qui constitue un élément essentiel du vivre-ensemble au Luxembourg.

La lutte contre la discrimination est le pendant d'une politique d'intégration réussie, qui se base sur une gestion optimale de la diversité. Elle vaut aussi pour la population autochtone. Elle s'applique à toutes les composantes reprises sous le point 3.

Un « racisme structurel » anti-Noirs a été dévoilé lors d'une conférence « Being Black in Luxembourg » organisée par le CET et l'ASTI le 5 juin 2020, suivant la publication par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) d'une grande enquête « Being Black in the EU »¹⁶. Selon cette enquête, 7 personnes sur 10 disent avoir subi au moins un acte de discrimination au Luxembourg au cours des cinq dernières années, contre 4 sur 10 en moyenne dans l'UE – le pire score de l'UE.

Ce constat a levé le voile sur des comportements discriminatoires que l'on pensait jusque-là supposés, ou du moins latents.

Voir point 2.

Voir tous les éléments du point 3.

Il s'avère aussi que les immigrants apportent leurs propres habitudes de discriminations de leurs régions et cultures respectives, contribuant ainsi à la complexité de la situation à gérer.

9 Inclure dans les réflexions non seulement les résidents du Luxembourg, mais également les travailleurs frontaliers et les personnes qui sont actuellement dans une procédure d'acquisition de leur droit de séjour au Grand-Duché.

L'intégration professionnelle des frontaliers et étrangers est cruciale au vu des statistiques : parmi les quelque 440.000 salariés au Luxembourg, quelque 320.000 sont étrangers dont quelque 200.000 sont des travailleurs frontaliers (T2 2020).

¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being Black in the EU, 2018

« Quant aux travailleurs frontaliers, bien qu'ils ne soient pas, à proprement parler, des immigrants, ils doivent néanmoins être considérés dans la politique d'immigration (intégration) dans la mesure où ils constituent la composante, numériquement, la plus importante de la population active. (...) Le CES estime qu'au vu du poids et de l'importance des travailleurs frontaliers dans l'économie luxembourgeoise, il faudra les associer au débat sur l'intégration (...). » (Avis CES, p. 31 et 32)

Avoir des frontaliers au CNE pose problème. D'une part, ils ne sont pas résidents et de ce fait n'ont donc pas les mêmes problèmes que rencontrent les immigrants sur le sol luxembourgeois (voir Point 5, chapitre 4) et de l'autre, la question se pose de savoir comment déterminer des représentants légitimes des frontaliers.

L'UEL s'est positionnée par rapport au rôle des étrangers dans la société luxembourgeoise à l'occasion des élections législatives de 2013¹⁷ comme suit :

« 1. Gouvernance - (...) Dans le même temps, alors que la proportion de résidents étrangers approche les 50% de la population luxembourgeoise, les processus de prise de décision doivent, eux, être repensés et modernisés pour tenir compte de cette diversité, qui fait aussi la richesse de notre pays. Dans la même lignée, une réflexion doit être menée pour associer au débat public les quelque (150 000) frontaliers, qui forment, faut-il le rappeler, près de 50% de l'emploi intérieur et sont même majoritaires dans de nombreux secteurs. Omettre de considérer ces thématiques reviendrait à terme à céder le pas à des courants de pensée malsains. »

UEL, le 26 novembre 2020

¹⁷ UEL, Élections législatives 2013, Les Essentiels de la Compétitivité, Considérations de l'UEL à l'adresse des partis politiques, juillet 2013, page 4 : <https://uel.lu/wp-content/uploads/2019/06/RecommandationsUEL-07-def-1.pdf>