



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/INTEGRATION (2014)

LA POLITIQUE D'INTEGRATION AU LUXEMBOURG

AVIS

Luxembourg, le 6 juin 2014

SOMMAIRE

page:

PREFACE		1
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU CES		2
1 INTRODUCTION		5
2 LE PLAN D'ACTION NATIONAL PLURIANNUEL D'INTEGRATION ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS 2010-2014		6
3 LA MISSION DU CES DANS LE CADRE DE L'ANALYSE DU PAN-ILD 2010-2014		8
4 LA SYNTHESE DU RAPPORT D'EVALUATION DE L'UNIVERSITE DU LUXEMBOURG		9
41 La méthodologie		9
42 Les questionnaires		10
421 Les fiches de bilan 2011/2012		10
422 Les fiches évaluation de la politique d'intégration		12
43 Les entretiens qualitatifs		14
431 Les concepts " <i>intégration</i> " et " <i>discrimination</i> "		14
432 La mise en œuvre de la politique d'intégration et de lutte contre les discriminations		17
44 Les faiblesses relevées par l'Université du Luxembourg dans le cadre de l'évaluation du PAN-ILD 2010-2014		18
45 Les recommandations du rapport d'évaluation		19
5 LES REMARQUES GENERALES DU CES CONCERNANT LA POLITIQUE D'INTEGRATION		21
51 Les enseignements à tirer de l'étude du PAN-ILD effectuée par l'Université		21
52 La définition d'un concept d'" <i>intégration</i> "		27
53 Les principaux facteurs d'intégration		28
531 L'accueil		28
532 Le logement		28
533 L'éducation		30
534 L'emploi		31
535 La langue luxembourgeoise		33
536 La participation à la vie culturelle et associative		34
537 La nationalité luxembourgeoise		34
538 Le droit de vote des résidents non-luxembourgeois aux élections législatives		35
539 La communication		36

54	Les personnes concernées par les mesures d'intégration	37
55	Le pays d'accueil	37
6	LE BESOIN D'UN SUIVI REGULIER DU PAN-ILD ET LE SYSTEME D'EVALUATION A METTRE EN ŒUVRE	38
61	Le besoin d'un suivi régulier	38
62	Les principes et les critères de l'évaluation	39

Relevé des graphiques

Graphique 1:	Les objectifs généraux (n = 87 issus des 104 objectifs cités)	11
Graphique 2:	Synthèse des éléments facilitateurs et des obstacles cités	12

ANNEXE

Tableau 1:	Les Fiches de bilan 2011/2012 envoyées à l'Université du Luxembourg	40
Tableau 2:	Les Partenaires interviewés	42

PREFACE

Par lettre du 13 avril 2011, le Gouvernement en Conseil, sur proposition de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration, a décidé de confier au Conseil économique et social (CES) la mission *"d'assurer le suivi et l'évaluation du plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014"*.

Le Secrétariat du CES, en collaboration avec l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), a entamé les travaux techniques préparatoires à la saisine. Pour cela, il a fait appel à l'Université du Luxembourg, qui a procédé à une évaluation du plan d'action pluriannuel national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014, tel qu'il a mis en œuvre.

Cette évaluation a été présentée lors d'une conférence-débat, le 12 février 2014, par Mme la Professeure Dr Christel BALTES-LÖHR et M. Dr. Thomas KOLNBERGER, Université du Luxembourg.

La mise en œuvre de la politique d'intégration et plus particulièrement, du plan d'action, a été présentée par la Directrice de l'OLAI, Mme Christiane MARTIN et Mme Laure AMOYEL, OLAI, lors de la conférence-débat.

Ont assisté à cette conférence-débat:

- la Commission de travail du CES, ainsi que les membres effectifs du CES;
- des représentants de différents ministères faisant partie du comité interministériel à l'Intégration;
- des représentants de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI);
- des représentants du Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (CEFIS);
- des représentants du Comité de Liaison des Associations d'Etrangers (CLAE);
- des représentants du Centre pour l'égalité de Traitement (CET);
- des représentants du Conseil national pour étrangers (CNE);
- des représentants du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL).

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU 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*". (chapitre 5, alinéa 5)
- L'intégration c'est "vivre, travailler, et décider ensemble, dans un esprit de respect mutuel, de solidarité et de cohésion sociale." (introduction, alinéa 8)
- Le CES déplore fortement que l'évaluation du plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte contre les discriminations (2010-2014), réalisée par l'Université du Luxembourg, ait eu si peu de retentissements auprès de certains ministères faisant partie du comité interministériel à l'intégration et appelés à collaborer directement à la mise en œuvre de la politique d'intégration, ce qui rend l'évaluation peu, voire, non représentative. (chapitre 41, alinéa 7)

Pour la prochaine évaluation, le CES recommande d'impliquer également les personnes (allochtones, autochtones et frontaliers) directement visées par les mesures en faveur de l'intégration. (chapitre 51, alinéa 2)

- Le CES propose de supprimer le comité interministériel à l'intégration et de le remplacer par une haute instance, où seraient représentés, d'une part, les organisations patronales et syndicales, ainsi que le SYVICOL et les associations œuvrant en faveur de l'intégration et, d'autre part, le Ministre ayant dans ses attributions l'intégration, accompagné selon la thématique abordée par le/les Ministre(s) concerné(s) par la question étudiée. (chapitre 51, alinéa 12)

Il appartiendra à cette haute instance de faire le suivi et la mesure de l'efficacité des actions réalisées dans le cadre du plan d'action. Pour cela, la plateforme d'échange "*www.integraloc.lu*", présentée lors des dernières Assises nationales de l'intégration au niveau local, pourrait être d'une aide précieuse pour les évaluations futures. (chapitre 51, alinéa 21)

- Le CES approuve que la politique d'intégration soit basée sur onze principes de base communs (PBC), mais il estime qu'il faut donner le même poids à tous les PBC et les mettre en application, en même temps, au lieu de se focaliser sur certains PBC jugés prioritaires. (chapitre 51, alinéa 19)
- Le CES doute de l'utilité d'établir des plans d'action fixés à des durées déterminées, vu que l'intégration est un processus qui continue aussi longtemps qu'une immigration a lieu, voire même au-delà, qu'il faut adapter le plan d'action, si besoin en était, ou si de nouveaux principes étaient décidés aux niveaux de l'Union européenne ou national. (chapitre 51, alinéa 22)
- Les actions en faveur de l'intégration devraient s'adresser aux autochtones et aux allochtones sans distinction de leur pays d'origine, ainsi qu'aux frontaliers. (chapitre 51, alinéa 24)

- La prochaine version du plan d'action ne devrait porter que sur le volet "*intégration*". Le volet "*lutte contre les discriminations*" est réglé par des directives et des lois; la prise en compte de cet aspect dans le plan d'action provoque des confusions en vue d'une législation claire. (chapitre 51, alinéa 25)
- 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. (chapitre 51, alinéa 31)

- En raison des difficultés au sein du Conseil national pour étrangers (CNE), le CES demande au Ministre de la Famille et de l'Intégration de clarifier cette situation, ensemble avec le directeur de l'OLAI, et de proposer des solutions, afin que le CNE puisse exécuter ses missions convenablement, tout en y intégrant des représentants des travailleurs frontaliers. (chapitre 51, alinéa 36)
- Il est important que la politique d'intégration fixe et poursuive des priorités, préalablement débattues avec les partenaires sociaux, les associations et autres organisations de la société civile, en vue de refléter une vision commune de l'intégration et de la société de demain. Il est essentiel de décider à quel/s niveau/x il faut mettre en œuvre des mesures d'intégration. (chapitre 52, alinéa 8)
- Le CES réitère sa proposition formulée dans son avis "*Pour une politique d'immigration et d'intégration active*" du 12 octobre 2006, à savoir de rendre l'enseignement préscolaire obligatoire pour tous les enfants de trois ans. Le rôle pédagogique de l'éducation précoce est essentiel, car elle contribue à l'épanouissement des facultés de l'enfant et plus particulièrement, à son développement et l'acquisition du langage. (chapitre 533, alinéa 10)
- Pour le CES, l'obtention de la nationalité luxembourgeoise n'est ni l'objectif, ni l'aboutissement du processus d'intégration. L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise devra davantage être facilitée, notamment par la réintroduction de la naturalisation par option, tout en restant conditionnée au respect effectif de certaines exigences. (chapitre 577, alinéa 2)
- 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.

Dans le cadre du *"renouveau démocratique"*, l'actuel Gouvernement a annoncé vouloir consulter par référendum *"le peuple"*, entre autres, sur les *"droits politiques des concitoyens non-luxembourgeois"*, ce qui, selon des récentes déclarations politiques, aura lieu en 2016. (chapitre 538, alinéa 2)

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. (chapitre 539, alinéa 4)

- Le CES propose de créer un comité de pilotage d'évaluation indépendante, composé de toutes les parties concernées par la politique d'intégration, afin de pouvoir *"mesurer"* les performances atteintes en matière d'intégration sur base des indicateurs spécifiques à déterminer. (chapitre 62, alinéa 4)

1 INTRODUCTION

Depuis un siècle le Luxembourg connaît une permanente immigration voulue, surtout économique, avec d'une part, des immigrés hautement qualifiés et, des travailleurs peu qualifiés pour assurer sa croissance économique et sa stabilité démographique et, d'autre part, une immigration ouverte dans le cadre de la libre circulation des travailleurs de l'UE et du regroupement familial. Au cours de ces dernières années, il s'est ajouté l'immigration de "nécessité" qui concerne les personnes qui fuient le chômage dans leur pays pour rechercher un emploi au Luxembourg, même en surqualification.

Sont considérés, dans le contexte du présent avis, comme immigrés, les non-Luxembourgeois résidant légalement sur le territoire national (immigration durable), ainsi que les travailleurs frontaliers (immigration journalière) qui, en raison de leur grand nombre, placent le Grand-Duché de Luxembourg dans une situation exceptionnelle par rapport aux autres pays de l'Union européenne.

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.

Selon la définition officielle de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (art. 2), "*le terme intégration désigne 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.*"

Pour le CES, la politique d'intégration telle qu'elle s'applique, s'oppose à la notion d'insertion et d'assimilation¹.

Dans son avis "*Pour une politique d'immigration et d'intégration active*" du 12 octobre 2006², le CES a retenu que "*l'intégration est vitale pour des raisons d'identité et de solidarité nationales*" et elle "*doit être un processus réciproque qui promeut à la*

¹ L'assimilation se définit comme la pleine adhésion par les immigrés aux normes de la société d'accueil; l'expression de leur identité et de leurs spécificités socioculturelles d'origine étant cantonnée à la seule sphère privée.

L'intégration exprime davantage une dynamique d'échange, dans laquelle chacun accepte de se constituer une partie du tout où l'adhésion aux règles de fonctionnement et aux valeurs de la société d'accueil et le respect de ce qui fait l'unité et l'intégrité de la communauté n'interdisent pas le maintien de différences.

Le processus d'insertion est le moins marqué; tout en étant reconnu comme partie intégrante de la société d'accueil, l'immigré 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. (source: la documentation française/ la librairie du citoyen)

² <http://www.ces.public.lu/fr/avis/educ-forma/2006-immigration-integration.pdf>

fois l'identité individuelle et l'identité collective: chaque individu doit donc faire un effort vers société et, inversement, la société doit également faire un effort envers l'individu."

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, appelées à vivre et/ou 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. 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.

En résumé l'intégration c'est **"vivre, travailler, et décider ensemble, dans un esprit de respect mutuel, de solidarité et de cohésion sociale."**

Suite à l'avis *"Pour une politique d'immigration et d'intégration active"* de 2006 du CES, la politique d'immigration et d'intégration sociale, économique et culturelle luxembourgeoise a été revue, non seulement pour la mettre en conformité avec les règles européennes, mais également pour pouvoir *"recourir à des milliers de travailleurs immigrés, surtout hautement qualifiés, pour maintenir une économie florissante et de ce fait, un niveau de vie exceptionnel en Europe"*³

L'OCDE a reconnu le Luxembourg comme un des pays les plus accueillants parmi les Etats membres de l'Union européenne⁴, ce qui s'explique, notamment, par la création et l'activité de certaines structures institutionnelles, telles l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) ou les Commissions consultatives d'intégration (CCI) au niveau de chaque commune.

2 LE PLAN D'ACTION NATIONAL PLURIANNUEL D'INTEGRATION ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS 2010-2014

L'OLAI a, selon sa loi organique,

"pour mission d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile..."

Il est en outre *"chargé d'établir, en concertation avec le comité interministériel à l'intégration, un projet de plan d'action national pluriannuel d'intégration et de lutte*

³Exposé des motifs de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg" page 10

⁴ Pour consulter les données et statistiques et diverses mesures et actions en faveur de l'intégration et de la lutte contre les discriminations, il est renvoyé au rapport d'activité 2012 de l'OLAI et à la publication de l'OCDE: *"Trouver ses marques: les indicateurs de l'OCDE sur l'intégration des immigrés"*, décembre 2012

contre les discriminations, identifiant les principaux axes stratégiques d'intervention, ainsi que les mesures politiques en cours et celles à mettre en œuvre."

Un tel plan d'action national, qui dans le présent avis est abrégé PAN-ILD, est en cours d'exécution pour la période 2010-2014. Il se base sur quatre axes stratégiques fondés sur l'approche globale de la politique d'intégration européenne et ses onze principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne (PBC):

Les quatre axes stratégiques portant sur:

1. l'accueil, à savoir, l'ensemble des mesures destinées à orienter les nouveaux arrivants au Grand-Duché;
2. l'intégration des étrangers dans la vie sociale, économique, politique et culturelle luxembourgeoise;
3. la lutte contre les discriminations par des mesures d'information et de sensibilisation;
4. le suivi des migrations sur la base de données et d'études spécifiques d'enquêtes et autres collectes statistiques.

Les onze principes de base communs (PBC)⁵ sont décrits comme suite:

- 1) l'intégration est un **processus dynamique**, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres;
- 2) l'intégration va de pair avec le **respect des valeurs fondamentales** de l'Union européenne;
- 3) l'**emploi** est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution;
- 4) des **connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil** sont indispensables à l'intégration; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration;
- 5) les efforts en matière d'**éducation** sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société;
- 6) l'**accès** des immigrants aux institutions et aux **biens et services publics et privés**, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et en l'absence de toute discrimination, est une condition essentielle à une meilleure intégration;
- 7) un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des États membres est essentiel à l'intégration. Le partage d'enceintes de discussion, le **dialogue interculturel**, l'éducation pour mieux connaître les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain renforcent les interactions entre immigrants et ressortissants des États membres;
- 8) la **pratique des différentes cultures et religions** est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être protégée, sous réserve qu'elle ne heurte pas d'autres droits européens inviolables ou ne soit pas contraire à la législation nationale;

⁵ http://ec.europa.eu/ewsi/fr/EU_actions_integration.cfm

- 9) la participation des immigrants au **processus démocratique** et à la formulation des politiques et des mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorise leur intégration;
- 10) le **recentrage des politiques et mesures d'intégration dans toutes les politiques** pertinentes et à tous les niveaux de l'administration et des services publics est un élément clé de la prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre;
- 11) l'élaboration d'objectifs, **d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation** clairs est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations.

Depuis l'introduction du PAN-ILD, fin 2010, le Gouvernement fixe chaque année des priorités.

Pour la première année, en 2011, le Gouvernement s'était focalisé sur les:

- PBC 1: Processus à double sens
- PBC 4: Connaissance de base sur les langues, l'histoire et les institutions de la société d'accueil
- PBC 7: Dialogue interculturel
- PBC 9: Participation politique

En 2012, le Gouvernement a repris trois des PBC qui avaient déjà été considérés comme prioritaires en 2011, à savoir, les PBC 1, 4 et 7, et sur proposition du comité interministériel à l'intégration, et suite à la consultation publique, il a ajouté le PBC 5: Education.

En 2013, le Gouvernement a repris les quatre PBC retenus en 2012, et il a ajouté le PBC 3: Emploi, ainsi que le PBC 11: Collecte de statistiques, élaboration d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation.

3 LA MISSION DU CES DANS LE CADRE DE L'ANALYSE DU PAN-ILD 2010-2014

Par sa saisine du 13 avril 2011, le Gouvernement a chargé le Conseil économique et social

"d'assurer le suivi du plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014 qui est en exécution de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg".

Dans le PAN-ILD, il est précisé que (page 45):

"L'évaluation des priorités est un processus indispensable. Le Gouvernement souhaite établir un suivi du plan d'action par le Conseil économique et social, dont les modalités pratiques restent à être définies. Cette évaluation permettra d'apprécier le degré de conformité des actions réalisées eu égard aux objectifs visés et d'identifier les difficultés rencontrées et les ajustements appropriés. Elle permettra également de formuler des recommandations quant aux suites à donner au terme du plan d'action."

Dans son programme de travail pluriannuel 2012-2014, le CES a retenu que:

"Le Bureau propose d'adopter une approche de fond en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations en se fixant des objectifs pluriannuels permettant d'évaluer le plan d'action national et de faire des recommandations pour améliorer la situation."

Le CES est donc appelé à faire une première évaluation de la mise en œuvre du PAN-ILD en cours d'exécution et, plus particulièrement, des actions prioritaires et objectifs afférents.

Comme le CES est en outre chargé de formuler "*des recommandations quant aux suites à donner au terme du plan d'action.*", l'évaluation devra forcément être réalisée avant l'échéance du PAN-ILD en cours, afin que, le cas échéant, les ajustements proposés soient disponibles en temps utile pour pouvoir être pris en considération lors de l'élaboration du nouveau plan.

4 LA SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ÉVALUATION DE L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG

41 La méthodologie

A défaut, à l'heure actuelle, d'une méthodologie d'évaluation standardisée agréée, et à défaut d'informations quant aux actions réalisées dans le cadre du PAN-ILD (2010-2014), un groupe technique, créé ad hoc et composé de représentants du Secrétariat du CES, de l'OLAI et de l'Université du Luxembourg, section IPSE (Identités, Politiques, Sociétés, Espaces) ont élaboré deux questionnaires.

Le premier, intitulé "*fiche de bilan 2011/2012*" avait comme objet d'établir un état des lieux concernant les actions réalisées au cours des années 2011 et 2012. Il convient de préciser que le PAN-ILD a été lancé en septembre 2010, de sorte que les actions n'ont été prises en compte qu'à partir de 2011. Ce retard, ainsi le fait que l'avis du CES devra être disponible vers mi-2014, a réduit la période d'évaluation à deux exercices, ce qui a constitué un obstacle pour l'Université du Luxembourg et implicitement, pour le CES pour accomplir sa mission de façon approfondie.

Le deuxième questionnaire, intitulé "*fiche évaluation des politiques d'intégration*" avait comme objectif d'apprécier la mise en œuvre de la politique d'intégration, en général. Ce deuxième questionnaire s'adressait uniquement aux 14 ministères faisant partie du comité interministériel à l'intégration, alors que le premier questionnaire concernait également les associations qui ont signé une convention avec l'OLAI, ci-après dénommées "*associations conventionnées*" (ASTI, CEFIS, CLAE).

Les questionnaires ont été envoyés, le 7 mars 2013 par voie électronique et par voie postale, avec un délai de renvoi fixé au 6 mai 2013. Cependant, suite à plusieurs demandes de prolongation, les derniers questionnaires n'ont été renvoyés qu'en septembre 2013.

Force est de constater que seulement 4 ministères (MECO, MEGA, MEN, MFI) ont renvoyé les "*fiches de bilan 2011/2012*". Des 40 fiches reçues, 19 provenaient des 4 ministères précités, alors que 21 ont été remplies par les trois associations conventionnées. (voir en annexe le tableau 1: fiches de bilan 2011/2012)

Quant à la "*fiche évaluation des politiques d'intégration*", seulement 8 ministères, parmi les 14 faisant partie du comité interministériel, ont renvoyé une fiche.

Le CES déplore fortement que les questionnaires aient eu si peu de retentissements auprès des ministères. Cette attitude rend l'évaluation réalisée par l'Université du Luxembourg peu, voire, non représentative des 14 ministères appelés à collaborer directement à la mise en œuvre de la politique d'intégration. Il y a lieu de préciser que le Secrétariat du CES avait présenté au comité interministériel à l'intégration, les deux questionnaires au cours de deux réunions (17 octobre 2011 et 17 avril 2013). Les membres du comité ont ainsi, eu l'occasion de faire part de leurs remarques et suggestions qui ont été intégrées dans les questionnaires avant leur envoi. Néanmoins, au vu du nombre restreint de réponses et des résultats qui en découlent, le CES est d'avis qu'il faut revoir cette méthode d'évaluation en adoptant une approche plus scientifique sur base d'indicateurs concrets (voir ci-après 5.1 Les enseignements à tirer de l'étude du PAN-ILD effectué par l'Université).

Parallèlement aux questionnaires, il a été convenu au sein du groupe technique de mener des entretiens qualitatifs auprès des ministères, des associations conventionnées, des partenaires sociaux et autres organismes. Au total, 27 entretiens qualitatifs ont été effectués (voir en annexe le tableau 2: Partenaires interviewés) qui ont contribué à compléter les informations issues des questionnaires et à en rendre l'évaluation plus expressive.

42 Les questionnaires

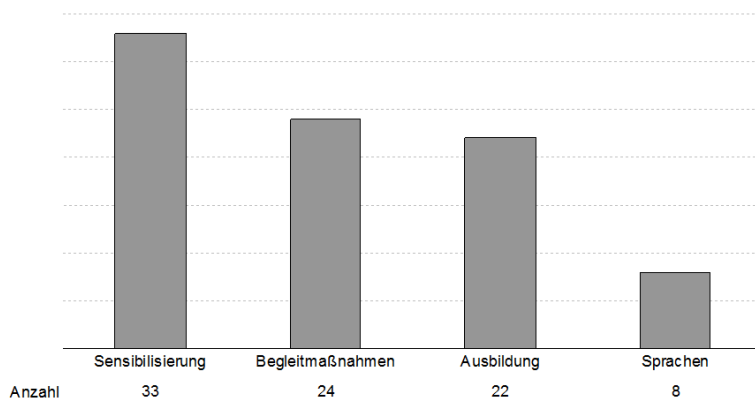
421 Les fiches de bilan 2011/2012

Le tableau 1 en annexe reprend les 40 actions (une fiche de bilan correspond à une action) réalisées au cours des années 2011 et 2012, qui ont été signalées à l'Université du Luxembourg et prises en considération pour son évaluation.

Concernant le public cible, il en résulte que les actions s'adressent le plus souvent à tous les résidents, suivis des étrangers résidant au Luxembourg, prioritairement, aux adultes, suivis des jeunes (12-29) et des enfants.

Au total, les actions poursuivent 104 objectifs très différenciés, qui, d'une façon générale, peuvent être regroupés comme illustré:

Graphique 1: Les objectifs généraux (n = 87 issus des 104 objectifs cités)



Source: Université du Luxembourg, "Evaluationsbericht zum PAN-ILD", Dezember 2013

La grande majorité des actions représente des mesures en faveur de l'intégration (72%). En revanche, seulement 13% des actions concernent la lutte contre les discriminations. Cela s'explique par le fait que les mesures de lutte contre les discriminations sont plus personnalisées, plus ciblées vers des personnes avec des besoins spécifiques et sont, de ce fait, considérées comme des mesures d'accompagnement.

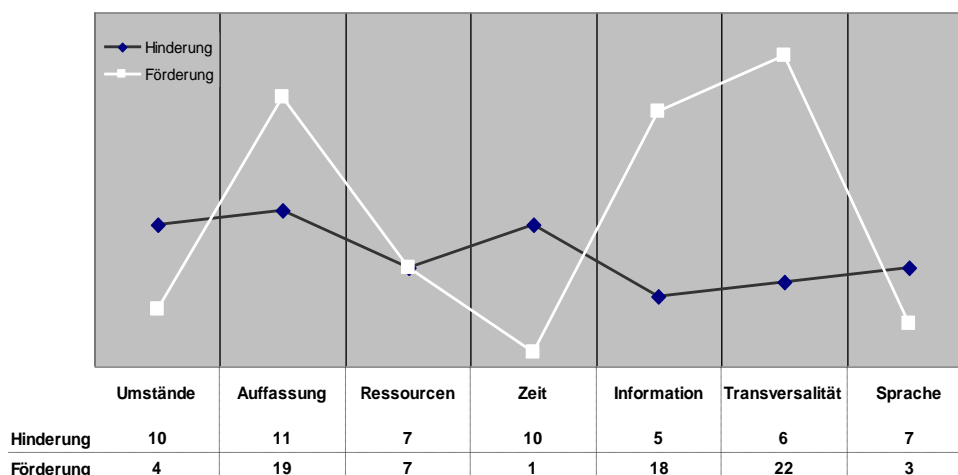
Quant à l'aspect "*Intégration*", il se dégage de l'évaluation qu'il s'agit d'un objectif "*horizontal*" qui ne concerne pas seulement les étrangers, mais tous les résidents, aussi bien, les allochtones que les autochtones. Le principe d'égalité des chances pour tous les résidents constitue un facteur important pour l'intégration.

D'une manière générale, il résulte de l'évaluation que les actions soutiennent le principe de "*processus à double sens*" (PBC 1: 25 sur 40 fiches). Ce principe est considéré selon trois perspectives différentes:

- celle des ministères et les associations conventionnées qui adaptent leurs actions au vu du nombre croissant d'immigrants;
- celle des immigrants qui bénéficient de mesures spécifiques;
- celle de la population qui est sensibilisée au vu des différents aspects (positifs) de l'immigration.

Selon les fiches, 96% des actions auraient atteint leur(s) objectif(s). La plupart ont bénéficié d'éléments facilitateurs (au total 74), d'autres ont connu des obstacles (au total 56). Le graphique ci-après représente les éléments facilitateurs et les obstacles généraux.

Graphique 2: Synthèse des éléments facilitateurs et des obstacles cités



Source: Université du Luxembourg, "Evaluationsbericht zum PAN-ILD", Dezember 2013

Les facteurs "*temps*" ou "*les délais fixés*" sont souvent cités comme étant un obstacle pour la réalisation des actions, suivi des problèmes de communication dus aux multiples langues parlées au Luxembourg.

Parmi les éléments facilitateurs, il se dégage que le caractère transversal de l'intégration favorise la mise en œuvre des actions, ainsi que les informations diffusées et la structuration entre les différents acteurs.

Trois quart des actions sont documentées sur des sites Internet ou dans des brochures.

Toutes les actions, à l'exception de deux⁶, sont poursuivies dans les années à venir, en raison principalement de demandes afférentes de la part des participants, par nécessité invoquée par les acteurs du terrain, ou par obligation légale (contrat d'accueil et d'intégration).

422 Les fiches évaluation de la politique d'intégration

Le deuxième questionnaire "*fiche évaluation des politiques d'intégration*" a été envoyé aux 14 membres faisant partie du comité interministériel à l'intégration. Pour son évaluation, l'Université du Luxembourg a pu se baser sur 8 questionnaires renvoyés par le:

1. Ministère de la Culture;
2. Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur / Département Economie solidaire;
3. Ministère de l'Éducation nationale;
4. Ministère de l'Égalité des Chances;
5. Ministère de la Famille et de l'Intégration / OLAI;
6. Ministère de la Justice;
7. Ministère de la Santé;
8. Ministère du Travail et de l'Emploi.

⁶ Emission radio: à cause de l'investissement en temps; Formation pour le personnel du SNAS: action unique

La majorité des membres ayant répondu au questionnaire affirme constater, au niveau de leur ministère respectif, un intérêt grandissant pour le facteur "*intégration*" qui se manifeste surtout à travers la mise en œuvre de certains projets et actions.

En ce qui concerne l'impact du PAN-ILD sur d'autres plans nationaux, les membres précités le jugent, globalement, positif, ce qui montre que la transversalité constitue une caractéristique importante de l'intégration, qui favorise sa prise en compte dans d'autres domaines de la politique.

Les facteurs "*langue*" et "*emploi*" jouent un rôle prépondérant dans l'intégration. L'égalité des chances doit être considérée, telle que l'intégration, de manière transversale.

L'intégration est également mise en relation avec la politique de santé. Selon le Ministère de la Santé, le système de soins au Luxembourg "*est et doit rester accessible, d'une manière équitable, à tous les résidents, aux frontaliers, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers*". Des services spécifiques⁷ destinés aux étrangers sont mis en place pour une meilleure intégration des étrangers dans le système de soins.

Les principes de "*responsabilité partagée*", ainsi que le "*processus à double sens*" sont considérés comme des éléments clés pour une intégration réussie. Ces principes doivent être adoptés, autant par les autochtones que par les allochtones. Pour ces derniers, et plus particulièrement pour les nouveaux arrivants, il est nécessaire de mettre en place des actions ciblées qui les aident et les accompagnent dans leurs démarches pour s'installer au Luxembourg, que ce soit de manière définitive ou temporaire.

La cohésion sociale et le fait d'éviter la création de sociétés parallèles sont jugés importants et font partie des principes clés pour l'intégration.

Quant aux deux dernières années restant à parcourir pour la mise en œuvre du PAN-ILD, 2013 est considérée comme l'année permettant de consolider les avancées effectuées en 2012. Pour 2014, malgré de nombreuses réponses très différenciées, il résulte de l'évaluation que l'accent devrait être placé sur le dialogue interculturel en développant des actions personnalisées qui tiennent compte de l'hétérogénéité croissante dans le domaine de l'emploi, de l'éducation ou de la santé. En ce qui concerne, plus particulièrement l'OLAI, il s'agit de poursuivre les efforts en matière de promotion de l'intégration au niveau local, d'approfondir le soutien apporté par les associations conventionnées et d'identifier une stratégie à mettre en œuvre par les ministères pour consolider une vision commune de l'intégration.

Concernant ce dernier aspect, les membres du comité interministériel à l'intégration ayant répondu aux questionnaires déplorent le manque, voire l'absence de connaissance suffisante concernant la définition et les répercussions de l'intégration et de l'inter-culturalité. Ils pointent un manque de coordination et de coopération entre ministères et, de ce fait, un manque de vision commune sur les finalités d'un politique d'intégration cohérente. Ils estiment qu'il faudrait stimuler le dialogue, créer

⁷ Création d'un service médical de l'immigration comprenant le contrôle sanitaire des demandeurs d'asile et des éléments de médecine préventive au niveau du contrôle médical des étrangers.

des synergies entre acteurs œuvrant en faveur de l'intégration et mettre en avant les bonnes pratiques en matière d'intégration.

Les données statistiques, qualitatives et quantitatives, sont importantes aux yeux des membres pour pouvoir mieux cibler les actions et évaluer leur impact. Il ressort de l'évaluation que la connaissance des langues officielles, ainsi que la participation à la vie associative pourraient constituer des indicateurs d'intégration spécifiques pour le Luxembourg.

Les actions de sensibilisation à l'attention du grand public et des journalistes sont jugées importantes afin de transmettre les messages clés de la politique d'intégration.

De manière générale, les actions en faveur de l'intégration devraient cibler, avant tout, les ressortissants de l'UE, suivis des ressortissants de pays tiers, alors qu'il n'y aurait pas besoin de mesures d'intégration en faveur des frontaliers, en raison de leur situation spécifique.

43 Les entretiens qualitatifs

Les 27 entretiens qualitatifs (voir en annexe tableau 2: Partenaires interviewés) étaient semi-structurés, c'est-à-dire les personnes interrogées n'ont pas reçu de questionnaire, car le but était de répondre de manière spontanée à des questions suivant une certaine structure préétablie. Une telle procédure a permis aux évaluateurs, d'une part, de délimiter et de définir, dans la mesure du possible, les concepts "*intégration*" et "*discrimination*" aux yeux des partenaires interrogés et d'autre part, d'analyser comment ces deux concepts sont mis en œuvre dans la pratique.

Les évaluateurs de l'Université regrettent que malgré plusieurs appels, le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration et, tout particulièrement, la Direction de l'Immigration ait refusé d'accorder un entretien du fait que, selon ses dires, celle-ci "*ne réalise pas de projets qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014. Ainsi, elle n'est pas en mesure de fournir des données qui seraient utiles à l'évaluation dudit plan d'action.*"

431 Les concepts "*intégration*" et "*discrimination*"

Les personnes interrogées reconnaissent toutes que la question portant sur l'intégration est devenue, au cours de ces dernières années, une thématique centrale, en raison principalement des directives et initiatives européennes. Elles insistent sur le fait qu'avant même que ce concept ne prenne autant d'ampleur, la société luxembourgeoise était déjà habituée à "*mettre en pratique l'intégration*" du fait de la forte présence des immigrants. Toutefois, en interrogeant les ministères, les associations conventionnées et les partenaires sociaux sur la définition de l'intégration et ce qu'elle signifie pour le Luxembourg, les réponses étaient très hétérogènes. Il en résulte que l'intégration est un concept très vaste et de ce fait, il est difficile de donner une définition claire et concise.

Au contraire, le concept de "*discrimination*" est clairement défini et trouve sa base légale dans le Traité de l'UE, ainsi que dans les règlements et directives européennes⁸ qui ont été transposés dans la législation nationale⁹. Cet aspect n'a pas été approfondi davantage dans l'étude de l'Université et a été délimité aux questions portant sur l'égalité des chances des personnes handicapées et l'accès des femmes aux postes de décision.

Même s'il existe des lois et des règlements qui ont un impact direct sur l'intégration, le concept de l'intégration n'est pas réglé par un dispositif législatif. Ainsi, les droits des citoyens et plus particulièrement, le droit de vote aux élections législatives, constituent un des points où les vues des uns et des autres divergent fortement. Pour un groupe de personnes interrogées, cette distinction juridique entre citoyens luxembourgeois et non-luxembourgeois ne représente pas une discrimination. Or, aux yeux des associations conventionnées, il s'agit d'une entrave à l'égalité des chances.

Fondamentalement, la question de l'intégration ne porte pas sur le traitement équitable des immigrants, mais sur l'accès aux mêmes droits et services, par exemple, quelles sont les compétences linguistiques requises pour pouvoir accéder à la nationalité luxembourgeoise? Les débats animés, qui ont lieu depuis quelques années, sont donc liés à la question de l'identité nationale et de l'avenir de la société luxembourgeoise.

Selon les évaluateurs, il résulte des entretiens que l'intégration peut être analysée à travers trois facteurs différents: le temps, le groupe cible et le territoire.

- En tenant compte du facteur "temps", l'Université distingue trois sortes d'intégration:
 - L'intégration à court terme concerne, tout particulièrement, les frontaliers qui sont considérés comme des "*visiteurs*", et selon les termes du rapport, "*als Durchreisende mit längerem Arbeitszwischenstopp*"¹⁰.
 - L'intégration à moyen terme englobe les immigrants "*invités*", il s'agit de personnes, généralement hautement qualifiées, résidant temporairement au Luxembourg en raison de leur emploi spécialisé (personnes du secteur bancaire ou de la recherche).
 - L'intégration à long terme représente le processus (à double sens) en vue d'une inclusion durable des étrangers dans la société luxembourgeoise. "*Das heißt, kurz und prägnant formuliert, die „Luxemburger- oder Luxemburgerin werden“ und formal die Staatsbürgerschaft (citoyenneté) annehmen*". Pour ce groupe d'immigrants, le facteur "*temps*" et le processus intergénérationnel jouent un rôle positif pour une soi-disant "*intégration réussie*".

⁸ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, Article 19 du Traité sur l'UE

⁹ Lois du 28 et 29 novembre 2006 sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement

¹⁰ Source: Université du Luxembourg, "Evaluationsbericht zum PAN-ILD", Dezember 2013

- Le facteur temporel implique l'existence de différents groupes cibles qui ont des besoins d'intégration divers, plus ou moins prononcés. L'Université du Luxembourg qualifie ces besoins de *"Bringschuld für Zuwanderer/Ausländer bzw. Erwartungshaltung gegenüber Ausländern als "Besucher" oder "Gäste"*. A cet égard, le processus à double sens:
 - est une relation de droits et de devoirs (obligations) entre les immigrants et le pays d'accueil;
 - est influencé par le *"mainstream"* social, c'est-à-dire le courant principal ou l'évolution d'une société dans son ensemble (voir 432 ci-après pour plus d'explications). Cette notion fait référence aux sociétés parallèles et aux problèmes d'intégration:

"Die Wahrnehmung von „Parallelgesellschaften“ (ségrégation sociale bzw. sociétés parallèles), ist stark an den oben dargelegten Zeitfaktor gebunden: die eine „Parallelgesellschaft“ wird aus pragmatischen Überlegungen akzeptiert (etwa diejenige des anglophonen Banker-Bereichs in einem für Luxemburg wichtigen Wirtschaftssektor), die andere wird als potentieller Störfaktor für die gesellschaftliche Kohäsion und Harmonie gesehen; allerdings gilt dies nur, wenn nicht dagegen gesteuert wird, etwa bei der jüngeren lusophonen Zuwanderung, d.h. aus Kap Verde, Brasilien bzw. Neuzuwanderer aus Portugal."

Les personnes interrogées ont abordé la problématique des sociétés parallèles, dans le sens de communautés vivant l'une à côté de l'autre, et non pas comme des minorités n'adhérant pas à des valeurs communes d'une société.

Les problèmes d'intégration ont été mis en relation avec l'ensemble de la population, c'est-à-dire les allochtones, ainsi que les autochtones. Il s'agit de personnes ayant des *"profils problématiques"* semblables, par exemple, des jeunes peu qualifiés.

Tous conviennent que l'immigration est essentielle et nécessaire pour le maintien du *"modèle luxembourgeois"*. La question qui se pose est dans quelle mesure la cohésion sociale peut être maintenue/financée. Les défis d'intégration touchent l'ensemble de la société, indépendamment de la nationalité. Les actions spécifiques en faveur d'un groupe cible doivent découler d'un concept global et correspondre à une vision commune d'intégration.

- Le troisième facteur d'intégration concerne le territoire. Au cours des entretiens, il s'est avéré que les communes jouent un rôle prépondérant en matière d'intégration. Les besoins et les actions à mener sont très différents selon les régions ou selon les communes (par exemple: les besoins d'intégration sont différents pour une commune ayant une forte densité de résidence d'un certain groupe d'immigrants).

Les évaluateurs regrettent ne pas avoir organisé des entretiens avec des responsables communaux. Cela aurait permis d'analyser les différentes politiques d'intégration mises en œuvre par les communes compte tenu du nombre d'immigrants y résidant.

432 La mise en œuvre de la politique d'intégration et de lutte contre les discriminations

De manière générale, il résulte de l'évaluation que la politique d'intégration et les mesures de lutte contre les discriminations ne peuvent être mises en œuvre que suivant un processus qui inclut tous les résidents du Luxembourg, donc également les citoyens luxembourgeois. La question de l'intégration découle d'une question plus générale, à savoir, celle de la cohésion sociale du pays et comment y inclure les immigrants.

Selon l'Université du Luxembourg, la notion "*d'intégration*" est quelque peu paradoxale, dans la mesure où l'intégration "*dans quelque chose*" ou "*de quelque chose*" dans une société qui évolue perpétuellement ("*mainstream*") ne peut se réaliser. Cette évolution est due à de petits changements à différents niveaux qui sont déclenchés, entre autres, par l'immigration. Ces changements ne se répercutent pas sur la société dans son ensemble, mais affectent seulement certains aspects du "*vivre ensemble*". La somme de ces petits changements implique que la société évolue dans un processus perpétuel, à double sens qui, au fil du temps, donne lieu à un courant général.

Dans cet ordre d'idées, les autorités luxembourgeoises et les acteurs de l'intégration soutiennent à travers la mise en œuvre de différentes actions une "*adhésion à ce courant général*" ("*mainstream assimilation*") qui ne s'adresse pas seulement aux allochtones, mais à toute la population du Luxembourg. La manière du "*vivre ensemble*" est ainsi déterminée et négociée collectivement et en continu dans la pratique quotidienne.

Une telle politique d'intégration ne se focalise donc pas seulement sur les groupes dits, socialement vulnérables, mais elle s'adresse à toute personne quel que soit son origine, son orientation sexuelle, son appartenance religieuse, son âge, son sexe, son état physique et psychique, son éducation ou son statut socio-économique.

L'Université du Luxembourg estime que pour faire face aux défis en vue de maintenir la cohésion sociale, cette approche politique requiert la mise en œuvre:

- de mesures préventives en vue de lutter contre l'apparition de possibles tensions sociales ("*gegen die Herausbildung möglicher sozialer Brennpunkte*");
- de mesures s'adressant à la deuxième génération d'immigrés réalisées dans les écoles, dans l'enseignement précoce ou dans les garderies d'enfants;
- de mesures transversales s'adressant à toute la population, à titre d'exemple, à des jeunes, à des retraités ou à des patients (les immigrants sont intégrés sur base du principe de l'égalité de traitement et à travers des mesures plus personnalisées);
- de mesures qui soutiennent la mobilité économique croissante et s'adressent à des groupes et individus "*financièrement aisés*", généralement bien formés.

Pour l'Université, cette liste de mesures montre que l'intégration comporte plusieurs facettes et est transversale et que les ministères et administrations appliquent le principe de transversalité. En effet, le PAN-ILD vise à promouvoir et à coordonner la politique d'intégration au Luxembourg selon le principe d'"ouverture interculturelle". L'objectif au niveau interministériel est l'adaptation des collectivités, des ministères ou des administrations aux besoins d'une société d'immigration.

Au-delà, les évaluateurs constatent que malgré le nombre élevé d'étrangers, le "problème d'intégration" ne s'est pas posé pour l'instant au Luxembourg, comme c'est le cas dans d'autres pays de l'UE. Le Luxembourg ne doit pas faire face à des "banlieues qui brûlent", à des problèmes de xénophobie en public ou à des partis politiques puissants avec des propos xénophobes.

Les évaluateurs expliquent dans leur étude que: *"In den Ministerien, bei den Sozialpartnern und konventionierten Vereinen wird aber weitestgehend die Ansicht geteilt, dass es in Zukunft zu „Integrationschwierigkeiten“ kommen könnte. Vor allem wegen unsicherer wirtschaftlicher Aussichten wird die Finanzierbarkeit für soziale Transferleistungen in Frage gestellt. Dieses „mulmige Gefühl“ – um es als Stimmung zu umreißen – betrifft aber Fragen sozialer und gesellschaftlicher Kohäsion insgesamt und kann nicht speziell auf Zuwandererintegration beschränkt bleiben."*

44 Les faiblesses relevées par l'Université du Luxembourg dans le cadre de l'évaluation du PAN-ILD 2010-2014

Le caractère transversal du PAN-ILD ne permet pas, au niveau du financement, de savoir quel est le coût total des projets favorisant l'intégration et la lutte contre les discriminations. Selon les informations du Ministère des Finances, il n'y a pas d'article budgétaire distinct pour ce domaine. En plus, si l'on ajoute le travail bénévole, qui représente une ressource essentielle pour les associations conventionnées (asbl), il est difficile, voire impossible de quantifier le budget investi dans le domaine de l'intégration.

Cette approche transversale est gérée et coordonnée par l'OLAI à travers la mise en œuvre d'objectifs (PBC) et des principaux axes stratégiques. Cependant, au cours des entretiens et sur base des questionnaires renvoyés, il s'avère qu'en réalité cette transversalité se concentre autour d'un groupe de ministères considérés *"en charge de l'intégration"*, à savoir, la famille et l'intégration, l'éducation et la formation, la culture et l'égalité des chances.

Un autre point rendant une coordination accrue plus difficile est que, suivant l'article 7 de la loi du 16 décembre 2008, tous les cinq ans, le ministre adresse à la Chambre des députés un rapport national sur l'accueil et l'intégration des étrangers, la lutte contre les discriminations, l'aide sociale en faveur des étrangers, ainsi que le suivi des migrations au Grand-Duché de Luxembourg. Or, cette façon ponctuelle de procéder ne permet pas d'établir, selon les évaluateurs, un réseau constructif et durable composé de différents partenaires œuvrant en faveur de l'intégration. Ces derniers sont ainsi confrontés à des malentendus fréquents ou bien ils ratent des occasions permettant de mettre en commun le fruit de leurs travaux et de créer des synergies.

Les personnes interrogées ont toutefois manifesté, à plusieurs reprises, la volonté d'une coordination et d'une coopération accrues entre tous les ressorts et elles ont souligné la nécessité de placer le travail interministériel sous l'optique d'intégration de tous les individus résidant au Luxembourg.

L'Université du Luxembourg déplore le fait que les indicateurs d'intégration ne soient que partiellement mis en place. Elle insiste sur le fait que pour pouvoir mesurer les performances atteintes en matière d'intégration, il faut des indicateurs spécifiques qui rendent compte de la situation particulière du Luxembourg.

Au cours de l'évaluation, l'Université du Luxembourg a constaté qu'elle a été trop restrictive dans la mesure où seuls les ministères et les associations conventionnées ont été pris en considération. Il s'agit d'une approche "top-down" et même si les associations conventionnées, qui se considèrent comme représentant la société civile ont été prises en compte, il manque le public cible, à savoir les résidents luxembourgeois et non-luxembourgeois. Au-delà, il convient de réfléchir sur l'opportunité de mener des entretiens qualitatifs auprès des frontaliers, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Selon l'Université du Luxembourg, une telle évaluation correspondant à une approche "bottom-up" aurait été plus représentative.

45 Les recommandations du rapport d'évaluation

Le CES reprend ci-après les recommandations formulées par l'Université du Luxembourg et extraites du rapport d'évaluation:

*"1. **Entwicklung von Indikatoren** für Integration und Anti-Diskriminierungs-Maßnahmen (lutte contre les discriminations), die auf die luxemburgische Situation zugeschnitten sind; hierzu sollte eine informelle Arbeitsgruppe gebildet werden, die vorhandene Aktionen, Maßnahmen in und für Luxemburg auch mit den Erfordernissen der Europäischen Kommission abstimmt und Indikatoren zur Messung subjektiven Wohlbefindens.*

2. geänderter Modus des interministeriellen Komitees für Integration:

- (a) für die regelmäßigen Treffen sollte das Komitee verpflichtend nur aus einer thematischen Kerngruppe bestehen;
- (b) für thematische Schwerpunktsitzungen, etwa zum Bereich Arbeit oder Gesundheit, können entsprechende Vertreter eingeladen werden, eventuell auch Vertreter von Vereinen bzw. von der Zivilgesellschaft; es sollte ein Jahres-Sitzungsplan erstellt werden;
- (c) einmal pro Jahr kommt es zu einem Plenum, organisiert in Form eines Workshops, verbunden mit der Präsentation eines Jahresberichtes zum Thema „Integration und die Bekämpfung von Diskriminierung in Luxemburg: zum aktuellen Stand“.

3. Festlegung einer Kontaktstelle (angesiedelt entweder bei OLAI, CES, Uni.lu), die als Anlaufstelle bzw. Koordination den OLAI unterstützt. Die Schwerpunktarbeit des OLAI liegt in der Koordinationsarbeit mit den Vereinen, jedoch nicht in der allgemeinen Beobachtung, wissenschaftlichen Analyse, Abstimmung und Zusammenführung der Integrationsmaßnahmen. Vor allem soll der laufende Kontakt mit Gemeinden, allen Ministerien und der Europäischen und internationalen Ebene hinsichtlich eines systematischen

Erfahrungsaustausches und Vergleichs gesichert werden. Grundbedingung hierfür ist die genaue Festlegung der Kooperationspartner und die entsprechende Beschreibung der Kooperationsziele, die Festlegung der Inhalte, Regularien und Abläufe sowie deren fortlaufende Evaluierung.

4. zur **fortlaufenden Bestandsaufnahme** von allen Aktionen und sonstigen Maßnahmen für Integration und gegen Diskriminierung kann der entsprechende Ausbau der bereits existierenden Internet-Plattform hilfreich sein. (www.integraloc.lu/)

5. **fortlaufende Sammlung von Feedbacks**, v.a. bei Aktionen auf Gemeindeebene vor Ort, um stichprobenartig die Wirksamkeit von Maßnahmen und Aktionen einschätzen zu können; dies kann in Form kleineren Umfragen, Interviews usw. stattfinden. Die Berücksichtigung aller Betroffenen (Luxemburger/-innen, frontaliers, Asylsuchende, Immigranten aus der EU, etc.) sollte in solchen Umfragen Niederschlag finden, so etwa in einem „Stimmungsbarometer“ zur Messung der subjektiven Befindlichkeit einzelner Gruppen, was wiederum Hinweise auf mögliche Integrationsindikatoren liefern kann.

6. eine **landesweite repräsentative Erhebung** zum Thema Integration und der Bekämpfung von Diskriminierung als Ergänzung der vorliegenden Evaluation, deren empirischer Schwerpunkt ja bei den Ministerien (daneben auch Sozialpartnern und einer Auswahl von konventionierten Vereinen) liegt und somit die top down-Perspektive wiedergibt; dabei müsste insbesondere die Gemeindeebene in ihrer regionalen Differenzierung berücksichtigt werden.

Das bedeutet:

Einrichtung einer fortlaufenden Evaluation und Beobachtung mit periodischen Berichten, die dem gesetzlich festgelegten Anspruch insofern besser gerecht werden können, als „Ad-Hoc-Evaluationen“, da sie systematisch und fortlaufend die Entwicklung auf Seiten der Administrationen und auch auf Seiten der Zielgruppen analysieren.

Es sollte die Rolle des Außenministeriums im Rahmen des PAN-ILD geklärt werden und das Finanzministerium in das Interministerielle Komitee (Comité interministériel à l'intégration) eingebunden werden.

Für die nächste Evaluation wäre es sinnvoll, auch **Sozialpartner** bzw. ausgewählte **Gemeinden** in die Fragebogenbefragung aufzunehmen.

Gleiches gilt für die **Einwanderer und Einwanderinnen** selbst.

Speziell als internationaler Wirtschaftsstandort muss sich Luxemburg auf neue, immer **kurzfristigere Arbeitsmigrationszyklen** einstellen und dafür Vorsorge treffen (etwa durch Erhöhung der Schulkapazität für englischsprachige Schüler/-innen, die auch für Durchschnittsverdiener leistbar sind), dass Luxemburg ein attraktives Ziel für die neuen globalen „Arbeitsnomaden“ der multinationalen Konzernen, aber auch für Forschung und Wissenschaft bleibt. Die kürzlich von OLAI initiierten „Welcome Days“ für absehbar kurzfristige Aufenthalte von nicht mehr als 90 Tagen, können hier ein positiver Anfang sein.

5 LES REMARQUES GENERALES DU CES CONCERNANT LA POLITIQUE D'INTEGRATION

La politique active d'intégration du Luxembourg a permis, jusqu'ici, une cohabitation pacifique des différentes communautés présentes sur le territoire national et d'éviter des dérives communautaristes.

La bonne note décernée par l'OCDE au Luxembourg pour ses efforts d'intégration des étrangers doit encourager les responsables politiques et acteurs sur le terrain à continuer sur la voie tracée, même si l'objectif officiellement déclaré, notamment, *"une terre promise pour une dizaine de milliers de migrants"*, tel que formulé dans l'exposé des motifs de la loi de 2008, est quelque peu emphatique et prétentieux.

Le CES partage le point de vue du Conseil d'Etat¹¹ que *"l'intégration est d'abord un processus et non pas prioritairement un résultat"*. Un aboutissement ne peut pas avoir lieu puisque l'intégration est un processus évolutif et continu, tel que décrit dans l'étude de l'Université du Luxembourg (voir point 432 ci-avant). Toutefois, le CES convient qu'il existe des résultats à différents niveaux de la politique d'intégration, par exemple au niveau de l'éducation, du logement ou de l'accueil. (voir ci-après, point 53 Les principaux facteurs d'intégration).

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"*.

51 Les enseignements à tirer de l'étude du PAN-ILD effectuée par l'Université

L'étude présentée par l'Université fournit un bon reflet de la perception de certains acteurs appelés à mettre en œuvre la politique d'intégration, à savoir, les ministères, et les organisations œuvrant en faveur des immigrés. Les faiblesses de cette étude, ainsi que les limites auxquelles a été confrontée l'Université, constituent des informations précieuses pour l'élaboration d'une future méthodologie d'évaluation.

- En premier lieu, le CES voudrait porter l'attention sur le fait que cette étude se limite à la perception des acteurs appelés à mettre en œuvre la politique d'intégration et ne comprend pas le point de vue de ceux à qui elle s'adresse directement, c'est-à-dire, le public cible, les immigrés. Elle ne permet donc pas de mesurer la performance globale de l'intégration en tant que telle. Pour la prochaine évaluation du PAN-ILD, le

¹¹ Voir avis du Conseil d'Etat, dossier parlementaire N° 5825⁴ du 20.05.2008

CES recommande d'impliquer également les personnes visées par les mesures en faveur de l'intégration.

- Les questionnaires envoyés aux ministères et aux trois associations conventionnées étaient auto-évaluatifs ne reflétant que le point de vue des responsables en charge des actions, de sorte que leurs perceptions ne peuvent se défaire d'une certaine subjectivité dans la mesure où les agents en charge de la mise en œuvre des actions sont également appelés à en juger la performance (rôle de juge et de partie).
- L'étude ne peut même pas se prévaloir d'être représentative pour les 14 ministères faisant partie du comité interministériel à l'intégration et appelés à collaborer directement à la mise en œuvre de la politique d'intégration, puisque seulement 8, respectivement 4 d'entre eux, ont renvoyé la fiche d'évaluation et la fiche de bilan, avec en surplus, un très grand nombre de points des questionnaires restés incomplets ou sans réponses. Ceci est d'autant plus décevant que le PAN-ILD est censé mettre à contribution les 14 ministères et administrations pour mettre en commun leurs efforts pour favoriser une harmonisation interministérielle des actions qu'ils mettent en œuvre, qu'ils soutiennent financièrement et dont ils assument la responsabilité.

Au cours des entretiens et sur base des questionnaires renvoyés, il s'est dégagé qu'en réalité la transversalité se concentre autour d'un groupe de ministères considérés "*en charge de l'intégration*", à savoir, la famille et l'intégration, l'éducation et la formation, la culture et l'égalité des chances.

Curieusement, le Ministère du Travail et de l'Emploi et le Ministère de l'Intérieur ne sont pas considérés comme "*en charge de l'intégration*".

Pourtant, l'emploi représente, tel que décrit dans le point 53 ci-après, un important facteur d'intégration et est un vecteur essentiel de cohésion sociale et de participation dans la société; il fait partie des PBC prioritaires pour l'année 2013.

Quant au Ministère de l'Intérieur, il est le ministère de tutelle des communes. Ces dernières sont particulièrement importantes pour l'intégration, car elles constituent généralement le premier point de contact des immigrés avec une administration publique et peuvent se prévaloir d'être à l'origine du plus grand nombre d'actions engagées. Selon la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché du Luxembourg, elles ont également l'obligation d'instaurer une commission consultative d'intégration (CCI) composée de luxembourgeois et d'étrangers et qui est "*chargée globalement du vivre ensemble de tous les résidents de la commune et plus particulièrement des intérêts des résidents de nationalité étrangère.*" (art.23)

Il est plus qu'étonnant de constater que, dans ces conditions, des membres du comité interministériel à l'intégration déplorent un manque de coordination et de coopération entre ministères, alors que c'est justement le rôle et la mission de ce comité interministériel, sur initiative de l'OLAI, de stimuler le dialogue, de créer des synergies entre acteurs œuvrant en faveur de l'intégration et de mettre en avant les bonnes pratiques en matière d'intégration.

Le CES regrette fortement cette attitude qui témoigne d'un certain désintérêt de la part des ministères à la question d'intégration et déplore ce manque de coopération et de coordination entre eux. L'OLAI qui, selon la loi, est l'organisation en charge de la mise en œuvre et de coordination de la politique d'intégration, connaît apparemment des difficultés pour accomplir cette mission en bonne et due forme.

Face à une telle situation, le CES se demande si l'intégration constitue réellement une priorité transversale et si le problème ne vient pas d'un manque de vision commune de la part des ministères et des administrations. Le comité interministériel à l'intégration, tel qu'il est constitué actuellement, n'a ni pouvoir décisionnel, ni compétences pour s'engager politiquement; il s'agit d'un simple organe qui se réunit régulièrement pour faire le point des actions menées et des priorités à retenir dans le cadre du PAN-ILD. Il est primordial que la politique d'intégration soit considérée comme une priorité au plus haut niveau des ministères pour, ainsi, pouvoir décider et mettre en avant une vision commune de l'intégration.

Le CES propose, de ce fait, de supprimer le comité interministériel à l'intégration et de le remplacer par une haute instance, où seraient représentés, d'une part, les organisations patronales et syndicales, ainsi que le SYVICOL et les associations œuvrant en faveur de l'intégration et d'autre part, le Ministre ayant dans ses attributions l'intégration, accompagné selon la thématique abordée par le/les Ministre(s) concerné(s) par la question étudiée. Elle pourrait utilement s'inspirer du Comité permanent pour l'Emploi et le Travail. Une telle instance donnerait plus de poids aux questions liées à l'intégration et disposerait des compétences requises pour décider d'une vision commune et d'une politique pour l'intégration au Luxembourg.

- Le CES salue les événements, tels que les "*Assises nationales de l'intégration au niveau local*" (organisé, le 16 novembre 2013) visant à stimuler l'échange de bonnes pratiques communales en matière d'intégration des étrangers et des nouveaux résidents¹².

Cette initiative a permis, d'une part, de lancer le nouveau portail www.integraloc.lu qui est une plateforme d'échange et de partage d'informations en matière d'intégration à destination des communes et d'autre part, de présenter un projet de guide pour l'élaboration d'un "*Plan Communal Intégration*" par le SYVICOL.

Le CES approuve la mise en place de tels plans au niveau communal témoignant de l'intérêt grandissant pour une politique d'intégration structurée, mais il tient à souligner la nécessité d'une vision commune et cohérente des politiques d'intégration au niveau local en ligne avec le PAN-ILD. De ce fait, il est important que le SYVICOL soit activement impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'intégration au niveau national et fasse partie de l'instance, proposée ci-avant.

¹² <http://www.olai.public.lu/fr/actualites/2013/12/assises/index.html>
<http://www.asti.lu/2013/11/18/assises-nationales-de-lintegration-au-niveau-local/>

Après analyse des résultats, le CES regrette de ne pas avoir associé à l'étude de l'Université du Luxembourg quelques communes choisies d'après leur grandeur et d'après le taux d'immigrés parmi leur population, de même que les bureaux d'accueil des institutions européennes ayant leur siège à Luxembourg qui assistent un grand nombre de fonctionnaires européens immigrés, lors de leur arrivée au Grand-Duché.

- Le rapport de l'Université a mis en exergue la complexité du PAN-ILD. Le CES se demande effectivement comment évaluer 40 actions qui poursuivent 104 objectifs différenciés par les auteurs de ces actions, réparties suivant 4 axes stratégiques et 11 PBC.

Le fait de fixer chaque année des PBC à exécuter en priorité, revient à leur attribuer un rang d'ordre, selon une importance présumée, alors qu'aux yeux du CES tous les PBC sont équivalents et, dans une large mesure, interdépendants. D'ailleurs, selon le PAN-ILD, certaines actions concernent directement plusieurs PBC. (voir en annexe le Tableau 1: Les fiches de bilan 2011/2012 envoyées à l'Université du Luxembourg)

Le CES estime donc qu'il faut donner le même poids à tous les PBC et les mettre en application, en même temps, au lieu de se focaliser sur certains PBC jugés prioritaires. Cela permettrait, d'une part, de suivre, sur plusieurs périodes, toutes les actions réalisées dans le cadre du plan d'action, vu qu'elles sont poursuivies même si leur PBC correspondant n'est plus considéré comme prioritaire.

D'autre part, cela permettrait d'éviter que certains PBC ne soient peu, voire pas traités durant la période de programmation du plan d'action (les PBC 2, 6 et 10 n'ont pas encore été désignés comme priorités) ou ne soient pris en considération que tardivement tel que c'est le cas du PBC 11, portant sur l'élaboration d'indicateurs. Aux yeux du CES, le PBC 11 aurait dû être entamé, dès le lancement du plan d'action, ce qui aurait permis de suivre et de mesurer l'efficacité du PAN-ILD de manière plus scientifique.

Le CES est d'avis que cette mission de suivi des actions réalisées dans le cadre du PAN-ILD devrait être attribuée à l'instance, proposée ci-avant. Pour cela, la plateforme d'échange "www.integraloc.lu", présentée lors des dernières Assises nationales (voir ci-avant), pourrait être d'une aide précieuse pour les évaluations futures, car en l'enrichissant avec des actions réalisées, notamment, par des ministères, cela permettrait de répertorier et de suivre dans le temps, toutes les actions mises en œuvre dans le cadre du PAN-ILD. Elle permettrait aussi de mettre en avant les bonnes pratiques pour que d'autres acteurs puissent s'en inspirer.

- La période de programmation du premier plan d'action national est limitée à 5 ans (réduite dans la pratique à 4 ans). La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers prévoit à l'article 6, l'établissement d'un plan national d'action pluriannuel d'intégration, mais elle n'introduit pas de limitation au niveau de la période de programmation. Ni au niveau européen, les PBC qui ont été adoptés par le Conseil Justice et Affaires intérieures, en novembre 2004, ne sont non plus limités dans le temps. Le CES doute de l'utilité d'établir des plans d'action fixés à une durée déterminée, vu que l'intégration est un processus continu aussi longtemps qu'une immigration a lieu, voire même au-delà, quid à adapter le plan d'action, si

besoin en était, ou si de nouveaux principes étaient décidés au niveau de l'Union européenne ou au niveau national.

Par contre, une évaluation de la politique d'intégration et des performances du PAN-ILD selon des indicateurs spécifiques pour le Luxembourg devrait être régulièrement effectuée par une instance indépendante à des intervalles réguliers (voir ci-après point 62).

- Quant au public cible, le CES est d'avis que contrairement, à ce qui résulte des réponses au questionnaire *"Fiche évaluation de la politique d'intégration"* (voir p. 10, ci-avant), les actions devraient s'adresser aux autochtones et aux allochtones sans distinction de leur pays d'origine et non pas, avant tout, aux ressortissants de l'UE.
- La prochaine version du PAN-ILD ne devrait porter que sur le volet *"intégration"*. Si l'intitulé de la loi du 16 décembre 2008 ne se réfère qu'à l'accueil et à l'intégration des étrangers, l'article 6 de ladite loi étend le plan national pluriannuel d'intégration à la lutte contre les discriminations, qui, de ce fait, est également reprise dans le PAN-ILD 2010-2014, mais de manière tout à fait accessoire.

Le CES se rallie au Conseil d'Etat qui dans son avis relatif au projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg avait retenu que d'autres directives et lois couvrent tous les aspects de discrimination et qu'une mission de lutte contre la discrimination dans le cadre des missions de l'OLAI, et partant du PAN-ILD, provoquerait des confusions hautement préjudiciables à une législation claire.

- Un élément central de la politique d'intégration qui n'a pas été traité dans l'étude effectuée par l'Université du Luxembourg constitue le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) qui a été introduit par la loi 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers (art.8 – 13) et qui est proposé *"aux étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et souhaitant s'y maintenir de manière durable."*

Dans son avis *"Pour une politique d'immigration et d'intégration active"* du 12 octobre 2006, le CES s'était prononcé en faveur de l'introduction d'un tel contrat dont l'objectif *"serait de faciliter l'insertion du nouvel arrivant sur le marché du travail et dans la société luxembourgeoise en lui offrant une formation linguistique ainsi qu'une formation en instruction civique"*. Compte tenu du principe de la libre circulation, le CAI ne peut pas être imposé aux travailleurs communautaires; le CES avait insisté sur l'importance des mesures incitatives pour le rendre attractif et qu'en aucun cas il ne fallait agiter la menace de sanctions.

Le CAI, dont les conditions et modalités d'application sont précisées par le règlement grand-ducal du 2 septembre 2011, est donc facultatif; il s'adresse à tout ressortissant étranger, séjournant légalement sur le territoire et âgé de plus de 16 ans. Il s'agit d'un engagement (de durée maximum de deux ans) réciproque entre l'Etat et le signataire dans la mesure où ce dernier s'engage à participer à une formation linguistique (niveau minimum à atteindre A.1.1 du Cadre européen commun de référence¹³ dans une des trois langues administratives) et à une formation

¹³ http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework_fr.pdf

d'instruction civique (au total 6 heures), ainsi qu'à une session d'information (deux heures) et une journée d'orientation (demi-journée) en vue de stimuler les rencontres et l'échange interculturel.

Au vu de l'article 13 paragraphe 2 de la loi du 16 décembre 2008¹⁴, les ressortissants non communautaires n'ont pas vraiment intérêt à accepter la conclusion d'un tel contrat puisqu'en cas de non-respect des engagements, notamment, celui portant sur la présence obligatoire aux cours de langues, le CAI pourrait avoir des répercussions négatives *"pour l'appréciation du degré d'intégration"* et entraîner une décision de refus ou de non-renouvellement de son séjour. Par ailleurs, ce même article, en son 1^{er} paragraphe, donne priorité aux signataires du CAI pour les mesures et actions prévues dans le cadre du PAN-ILD, sans que pour autant, il ne soit précisé quelles sont ces mesures et actions.

Le CES estime que le CAI, 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 une tendance à la discrimination en donnant la priorité aux-signataires pour les actions et mesures prévues dans le cadre du PAN-ILD. D'ailleurs, jusqu'à présent, le CAI a eu peu de retentissements, car en 2012, seulement 972 personnes ont signé le CAI, alors que 20.478 nouveaux arrivants communautaires et non communautaires ont été accueillis cette même année au Luxembourg.

Le CES propose d'abolir le contrat d'accueil au niveau national et de le remplacer par une mission d'accueil des immigrés au niveau des communes.

En effet, comme souligné précédemment, les communes représentent le premier lieu de contact pour la plupart des nouveaux arrivants avec une autorité publique. Le CES est d'avis que les communes devraient généraliser la fonction d'un *"responsable pour l'intégration"*¹⁵, appelé à fournir aux nouveaux arrivants des informations importantes sur le fonctionnement des services publics, sur l'offre de cours linguistiques, de formation civique et politique par les structures en place, 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 d'éducation et les caractéristiques du pays.

- Le Conseil national pour étrangers (CNE) est un organe consultatif créé par la loi modifiée du 27 juillet 1993, chargé d'étudier de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement les problèmes concernant les étrangers et leur intégration.

Le CES doit constater que, depuis l'entrée en vigueur de loi modificative du 16 décembre 2008, le CNE n'a émis plus aucun avis en raison, principalement de l'entrée en vigueur tardive (15 novembre 2011) du règlement grand-ducal déterminant les modalités de désignation des représentants du CNE, du retard pour réunir l'assemblée constituante, ainsi que de la nomination tardive (23 avril 2013) du président, du vice-président et des membres du bureau. Malgré tout, les problèmes

¹⁴ Extrait: *"La signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration par l'étranger sont pris en considération pour l'appréciation du degré d'intégration."*

¹⁵ Les communes de Bettembourg, de Strassen, les Villes d'Esch-sur-Alzette, de Luxembourg, ainsi que certaines communes faisant partie du programme communautaire Leader (Mislerland) disposent d'un responsable pour l'intégration.

semblent ne pas être résolus, car depuis lors, les deux vice-présidents consécutifs ont démissionné et les membres manifestent un certain désintérêt.

Face à telles difficultés, le CES demande au Ministre de la Famille et de l'Intégration de clarifier cette situation, ensemble avec le directeur de l'OLAI, et de proposer des solutions afin que le CNE puisse exécuter ses missions convenablement, tout en y intégrant des représentants des travailleurs frontaliers. (voir sub.53.ci-après).

52 La définition d'un concept d'"intégration"

Selon le rapport de l'Université, en interrogeant les représentants des ministères, les associations conventionnées et les partenaires sociaux sur la définition de l'intégration et sur ce qu'elle signifie pour le Luxembourg, les réponses étaient très hétérogènes. Il en résulte que l'intégration est un concept très vaste et complexe avec de multiples facettes et de ce fait, il est difficile de donner une définition claire et concise.

Il n'existe pas non plus de consensus sur le contour scientifique et politique de la notion d'intégration, ni sur les valeurs fondamentales qui doivent être à la base de cette société luxembourgeoise. Est-ce qu'il suffit qu'il n'y ait pas de clash de civilisations pour conclure que l'intégration est "*réussie*" ou/et est-ce que l'intégration absolue réside dans l'expression d'un sentiment d'appartenance à la communauté nationale par l'adoption de la nationalité luxembourgeoise?

Le CES avait retenu dans son avis "*Pour une politique d'immigration et d'intégration active*" du 12 octobre 2006 que "*la politique d'intégration doit créer les conditions pour qu'en l'espace d'une à deux générations, au terme d'un brassage harmonieux, les différentes composantes de la société finiront par se fondre dans le projet de construction permanente de la nation luxembourgeoise.*"

L'OLAI estime qu'il faudrait réfléchir si "*on veut poursuivre une politique d'intégration qui mène à une discrimination positive des étrangers, ou s'il ne vaut pas considérer réellement les étrangers comme partie intégrante de la société luxembourgeoise.*"

L'évolution de la société se traduit par des attentes reflétant les exigences accrues des non-Luxembourgeois qui revendiquent, non seulement, la reconnaissance de droits égaux à ceux des Luxembourgeois, mais également la prise en compte de leurs spécificités.

Vu la situation particulière de notre pays, qui se caractérise par l'exiguïté du territoire national, la présence d'une forte population d'immigrés, un contexte de multilinguisme ambiant et l'absence d'une culture de référence très prononcée, il convient de maintenir le multilinguisme avec toutefois une forte promotion de la langue luxembourgeoise.

Le CES estime que l'intégration est un processus dynamique, qui évolue en permanence et dans lequel est impliqué chaque résident, selon le principe à double sens, afin de vivre, de travailler et de décider ensemble sous une optique de respect mutuel, de solidarité et de cohésion sociale.

Pour cela, il est important que la politique d'intégration fixe et poursuive des priorités, préalablement débattues avec les partenaires sociaux, les associations et autres organisations de la société civile, en vue de refléter une vision commune de l'intégration et de la société de demain. Il est essentiel de débattre de ces questions et de décider à quel/s niveau/x (voir ci-après, point 53 "Les principaux facteurs d'intégration") il faut mettre en œuvre des mesures d'intégration en vue d'évoluer ensemble vers cette société.

53 Les principaux facteurs d'intégration

Un élément central des multiples études et rapports internationaux sur l'intégration consiste à définir un ensemble de facteurs qui expliquent une évolution progressive, régressive ou stable dans le processus d'intégration.

Souvent la motivation individuelle, le milieu social ou économique ou encore, l'aptitude linguistique sont considérés comme déterminants pour l'intégration. Les principaux facteurs se retrouvent dans les principes de base communs sur lesquels se fonde le PAN-ILD.

Les facteurs énoncés ci-après ne suivent aucun ordre de priorité.

531 L'accueil

L'accueil des nouveaux arrivants représente un facteur fondamental pour l'intégration dans la société. Les communes ont un rôle essentiel dans ce processus d'intégration, car comme évoqué à plusieurs reprises ci-avant, elles représentent le lieu de contact d'un immigré, nouvel arrivant, avec une autorité publique. L'effort investi par l'autorité locale pour fournir des informations sur la vie publique, associative et culturelle locale, peut avoir une conséquence sur le degré d'intégration d'un immigré nouvel arrivant.

En raison de ce rôle stratégique dans le processus d'intégration, le CES réitère sa proposition, à savoir, de généraliser la fonction de *"responsable pour l'intégration"*, appelé à fournir aux nouveaux arrivants des informations importantes sur le fonctionnement des services publics, sur l'offre de cours linguistiques, de formation civique et politique par les structures en place, et à leur remettre un *"kit d'accueil"*, regroupant au sein de cet outil un volet purement informatif sur les us, coutumes et caractéristiques du pays.

532 Le logement

Le logement est un droit pour tout un chacun et un enjeu fondamental dans le processus d'intégration. La politique du logement social s'est fixée comme objectif un accès universel au logement décent, tout en veillant à une mixité sociale, et tout en évitant des concentrations spatiales de groupes ethniques, contraires à l'esprit de cohésion sociale.

L'accessibilité au logement n'est toutefois garantie qu'en présence d'un habitat diversifié offrant à la fois une gamme de logements à loyers/prix modérés et des logements privés. Or, il est un fait que l'accessibilité à un logement décent, à un prix raisonnable, est fortement compromise au Luxembourg. Le CES renvoie dans ce contexte à ses recommandations reprises dans son avis sur "*L'accès à un logement abordable*" du 28 octobre 2013.

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. A titre d'exemple, la commune de Differdange avait effectué, en 2012, un recensement de tous les locaux loués à des fins de logement, ce qui a permis d'épingler, en coopération avec la police et l'inspection sanitaire, lesdits "*marchands de sommeil*", qui louent des chambres insalubres, souvent dans des bistrotts, à des prix surélevés. 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. Selon le Haut Conseil à l'Intégration en France, "*l'habitat est le premier élément susceptible de donner des indications sur l'intégration d'une population immigrée, non pas parce qu'il donne des éléments sur le plan matériel, mais parce que le logement permet de faire le lien avec des ressources immatérielles: accès à la langue, aux réseaux sociaux et associatifs, avec sa communauté d'origine, à l'information aux connaissances*". Plus une personne se dote d'un sentiment d'appartenance à un lieu, plus elle participe à la vie sociale et économique de sa région.

Dans ce contexte, il convient de relever la situation des travailleurs immigrés logeant dans des foyers. En 2013, l'OLAI a hébergé sur 3 sites, Mühlenbach (90 occupants) et deux à Esch-sur-Alzette (30 occupants), quelques 113 travailleurs célibataires immigrés, en majorité des Portugais. 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*". L'OLAI, qui se charge de la gestion de ces sites, ne dispose ni de personnel qualifié, ni assez de moyens financiers pour effectuer des contrôles réguliers, de sorte que ces personnes sont livrées à elles-mêmes et s'organisent dans une sorte de communauté à part.

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.

533 L'éducation

L'école constitue un facteur essentiel dans le processus d'intégration des enfants étrangers, puisqu'elle est d'abord le lieu de transmission et d'apprentissage des normes, des valeurs et des règles de la vie sociale, ensuite elle prépare les jeunes à accéder à la vie professionnelle et d'une façon plus générale, à l'intégration sociale.

D'un autre côté, elle est régulièrement dénoncée comme facteur d'exclusion. En effet, selon la dernière étude PISA, réalisée en 2012, la gestion de l'hétérogénéité sociale et culturelle des élèves demeure le grand défi de l'école luxembourgeoise. Les performances des élèves varient considérablement selon la première langue parlée à la maison: les élèves qui parlent le luxembourgeois ou l'allemand à la maison obtiennent des scores plus élevés que leurs camarades qui parlent le français (entre 25 et 39 points de différence), le portugais (entre 62 et 84 points) ou une langue des Balkans (entre 47 et 61).

En 2009, le Gouvernement a entamé une grande réforme des premières années de scolarisation, dénommée *"Ecole fondamentale"* et a déposé en mai 2013 un projet de réforme de l'enseignement secondaire et secondaire technique qui est actuellement en procédure législative.

La réforme de la politique éducative du ministère veut s'inscrire dans une optique d'équité des chances en prenant en charge l'hétérogénéité croissante des élèves pour *"donner à chaque enfant les outils de sa réussite. Pour cela, elle (l'école) centre les méthodes et le contenu sur les besoins de chaque élève, elle développe une approche concrète des savoirs basée sur les compétences,"*

Le CES prend note de cette volonté de réforme du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Ainsi, la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental prévoit la création de classes d'accueil ou de classes spécialisées qui prend en compte les besoins spécifiques des élèves nouveaux arrivants.

Par ailleurs, des cours intégrés en langue maternelle (portugais) ont été introduits afin de préserver et développer les compétences des enfants en langue maternelle et de leur donner de meilleures bases pour l'apprentissage des autres langues.

De même, les parents ou les autorités scolaires ont la possibilité de faire appel à des médiateurs interculturels parlant - outre les langues courantes au Luxembourg - albanais, créole (capverdien), chinois, italien, iranien, portugais, serbo-croate et russe pour les assister lors de l'accueil des élèves. Le CES tient à relever que les demandes en médiation interculturelle, en particulier en langue serbo-croate, sont en

forte croissance. Ainsi, en 2011, 1.817 demandes dont 548 en langue serbo-croate ont été introduites.

Au niveau de l'enseignement secondaire et secondaire technique, une cellule d'accueil scolaire pour les élèves nouveaux arrivants (CASNA) a été créée qui leur donne des informations, en différentes langues, sur le système scolaire luxembourgeois et sur les mesures d'aide prévues. Tous les nouveaux arrivants doivent passer par le CASNA en vue de leur insertion scolaire vers un lycée correspondant à leur profil.

Le CES salue toutes ces démarches qui favorisent la prise en compte de l'hétérogénéité des élèves. Mais, il voudrait rendre attentif au fait que selon une étude du CEFIS¹⁶, presque 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.

A ce propos, le CES réitère sa proposition formulée dans son avis "*Pour une politique d'immigration et d'intégration active*" du 12 octobre 2006, à savoir de rendre l'enseignement préscolaire obligatoire pour tous les enfants de trois ans. Le rôle pédagogique de l'enseignement précoce est essentiel, car il contribue à l'épanouissement des facultés de l'enfant et plus particulièrement à son développement et à l'acquisition du langage.

"La maîtrise de la langue maternelle est quasiment une condition sine qua non pour un individu, pour qu'il puisse apprendre avec succès une ou plusieurs langues étrangères.

Or, à cet égard les enfants de migrants sont généralement doublement désavantagés: appartenant à des milieux socioculturels et socioprofessionnels faibles à extrêmement faibles, ils maîtrisent tout ou plus le bagage linguistique de leur classe d'appartenance qui se double très souvent d'un dialecte régional, voire même seulement local."

Selon l'étude du CEFIS, le poids du statut social des parents acquis dans le pays d'origine, y compris leur niveau d'instruction ne sont pas négligeables. Un lien étroit existerait entre la réussite scolaire d'un enfant et le statut socio-économique des parents.

534 L'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 voudrait porter l'attention sur l'observation faite par le CEFIS dans son étude "*Travail et intégration des*

¹⁶ CEFIS, "L'intégration au Luxembourg – Indicateurs et dynamiques sociales", RED n°14,

*migrants*¹⁷, 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 soutient les recommandations du CEFIS en vue de renforcer l'intégration par le travail et au travail des immigrés au Luxembourg et voudrait 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."
- 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.

Parmi les personnes qui travaillent au Luxembourg, mais qui résident dans l'un des pays voisins, on peut distinguer entre:

- ceux qui sont des habitants enracinés dans la région;
- ceux qui viennent de loin, le plus souvent de l'intérieur des pays voisins, et qui après avoir trouvé un emploi (même à durée indéterminée) au Luxembourg s'installent dans la région frontalière, souvent à cause des prix/loyers des logements luxembourgeois surélevés;
- ceux qui occupent un "*pied-à-terre*" (seconde résidence) à Luxembourg seulement pendant les jours de travail;
- anciens résidents devenus frontaliers à cause des prix/loyers des logements luxembourgeois surélevés.

On ne saurait néanmoins négliger une certaine appréhension des autochtones face au surpoids des frontaliers sur le marché du travail, surtout en temps de chômage élevé. Le PAN-ILD se limite dans ce contexte à un simple "*développement d'une prise de conscience des problèmes d'intégration sous-jacents au Grand-Duché*" (PBC 10), sans autres précisions.

Pour ce qui est de l'intégration des frontaliers, des études du STATEC et du CEPS/INSTEAD ont constaté que l'intérêt d'une participation des frontaliers à la vie culturelle et aux mesures d'intégration est fort limité.

¹⁷ CEFIS, "Travail & intégration des migrants – Recrutement, reconnaissance, relations sociales" RED n°18, Février 2014

Dans le cadre du concept intégré des transports et du développement spatial "IVL" (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept), deux scénarios avaient été établis, mettant en relation l'aménagement du territoire avec respectivement l'évolution du nombre des frontaliers et des résidents d'ici l'année 2020, à savoir:

- le "*Einwohnerszenario*" comportant l'objectif volontariste de freiner le développement du nombre de travailleurs frontaliers en faveur d'une augmentation de la population du Grand-Duché;
- le "*Pendlerszenario*" qui préconise le recours continu aux frontaliers pour assurer la croissance économique.

Le CES rappelle dans ce contexte que dans son avis "*Pour une politique d'immigration et d'intégration active*" de 2006, il avait réitéré sa position

"que le Luxembourg ferait mieux de favoriser le développement de la population résidante plutôt que de miser sur l'attraction supplémentaire de travailleurs frontaliers. Ceci pour différentes raisons, à commencer par le souci d'une utilisation rationnelle du sol et d'une mixité de la population tant au niveau social qu'au niveau des générations, en passant par le développement des zones d'activités proches des zones habitables et une utilisation optimale des transports publics, jusqu'à une coordination régionale et nationale des projets d'urbanisation."

Il est clair qu'une augmentation de la population dans le cadre du "*Einwohnerszenario*" demande des programmes ambitieux en matière d'infrastructures entre autres en matière de logement.

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, notamment par une participation de leurs représentants dans un Conseil National des Etrangers réformé.

535 La langue luxembourgeoise

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.

La dominance du français sur le lieu de travail n'est pas sans poser des problèmes de communication en ce qui concerne des services en relation directe avec l'utilisateur, mais surtout, dans des secteurs où le luxembourgeois revêt une importance parfois vitale, tel que le secteur hospitalier ou médico-social.

L'acquisition de la langue luxembourgeoise demande de grands efforts à la majorité des immigrés. Il convient donc de valoriser l'apprentissage du luxembourgeois.

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). Il s'ensuit que les cours de luxembourgeois devront être accessibles, dans la mesure du possible, selon les convenances des intéressés (cours organisés en entreprise, du soir, le week-end, ou par correspondance).

En ce qui concerne l'appropriation du luxembourgeois par le biais de l'école, il est à relever que quelques 5.000 écoliers résidents du Grand-Duché ne fréquentent pas l'école luxembourgeoise et sont inscrits dans des établissements scolaires privés et/ou internationaux dans lesquels le luxembourgeois se pratique très peu, voire pas du tout.

Le CES estime que ces établissements scolaires devraient être invités à inclure dans leur programme scolaire des cours de luxembourgeois.

Concernant l'offre de cours de langue, ceux-ci sont actuellement, pour la plupart, dispensés par l'Institut national des langues (INL), par les communes, les associations ou les lycées dont les cours sont conventionnés par le MEN, ainsi que par l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) pour les personnes sans emploi. Malgré cette large offre de cours linguistiques, la demande auprès de la plupart des instituts connaît tellement de succès que de nombreuses personnes désirant suivre des cours en langue luxembourgeoise se retrouvent sur une liste d'attente. Le CES suggère d'augmenter l'offre de cours en langue luxembourgeoise et de prévoir la possibilité d'horaires de cours modulables, dans chaque commune, permettant aux personnes de suivre les cours le soir et le week-end.

Le CES salue l'introduction du congé linguistique¹⁸ qui vise à faciliter l'intégration par le biais du marché de l'emploi. Ce congé spécial supplémentaire est destiné aux salariés de toutes nationalités (et aux personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale) qui désirent apprendre ou perfectionner leur connaissance de la langue luxembourgeoise. Depuis son introduction en 2009, 2.220 demandes ont été accordées.

536 La participation à la vie culturelle et associative

Le CES estime que l'implication sociale dans la communauté évitera l'émergence d'une société duale entre autochtones et immigrés, notamment en ce qui concerne le degré de participation à la vie publique.

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.

537 La nationalité luxembourgeoise

Il ressort du rapport de l'Université du Luxembourg que d'aucuns voient dans le choix de la nationalité l'aboutissement du processus d'intégration: l'intégration à long terme représente le processus (à double sens) en vue d'une inclusion durable des

¹⁸ Loi du 17 février 2009 portant introduction du congé linguistique

étrangers dans la société luxembourgeoise. *"Das heißt, kurz und prägnant formuliert, „Luxemburger- oder Luxemburgerin werden“ und formal die Staatsbürgerschaft (citoyenneté) annehmen)"*.

Le CES rappelle, dans ce contexte, qu'il se rallie à l'avis du Conseil d'Etat selon lequel *"l'intégration est d'abord un processus et non pas prioritairement un résultat"*. Il s'ensuit que l'obtention de la nationalité luxembourgeoise n'est ni l'objectif, ni l'aboutissement du processus d'intégration.

Néanmoins, une demande d'obtention pour la nationalité luxembourgeoise, que ce soit par naturalisation, ou dans le cadre de la double nationalité, est un signe fort d'un désir d'appartenance à la communauté autochtone. Ceci ne devrait toutefois amener les décideurs politiques, ne serait-ce que pour apaiser les craintes des autochtones de se retrouver à moyen terme en minorité, de brader la nationalité luxembourgeoise, à l'image d'autres pays de l'Union européenne¹⁹ qui ont adopté des régimes de vente directe ou indirecte d'un passeport national à des ressortissants de pays tiers, des fois même sans obligation de résidence.

Le CES tient à préciser que dans les statistiques du STATEC les personnes pouvant se prévaloir de la double nationalité sont répertoriées comme Luxembourgeois. Il s'ensuit que le nombre de Luxembourgeois a augmenté et le nombre d'étrangers a diminué en conséquence, surtout en raison des étrangers qui résidaient plus de 20 ans²⁰ au Luxembourg au moment de l'entrée en vigueur,

Pour le CES, l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise devra davantage être facilitée, notamment par la réintroduction de la naturalisation par option²¹, tout en restant conditionnée au respect effectif de certaines exigences.

538 Le droit de vote des résidents non-luxembourgeois aux élections législatives

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.

Dans le cadre du *"renouveau démocratique"*, l'actuel Gouvernement a annoncé vouloir consulter par référendum *"le peuple"*, entre autres sur les *"droits politiques des concitoyens non-luxembourgeois"* ce qui, selon des récentes déclarations politiques, aura lieu en 2015.

¹⁹ Malte, Autriche, Chypre, Hongrie

²⁰ Les personnes arrivées sur le territoire avant le 31 décembre 1984 sont dispensées de l'examen de la langue luxembourgeoise parlée et des cours d'instruction civique.

²¹ Les enfants étant nés et/ou ayant accompli l'ensemble de leur scolarité obligatoire au Luxembourg, ou le conjoint d'un citoyen luxembourgeois avaient la possibilité de demander l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par option jusqu'en décembre 2008, ce qui était une procédure plus simple et plus accélérée que celle par naturalisation.

Le CES recommande d'agir en l'occurrence avec prudence, afin de ne pas nourrir les craintes latentes existantes auprès des autochtones vis-à-vis d'un surpoids des non-Luxembourgeois (voir ci-après sous 55 "*Le pays d'accueil*"), et de couper court à toute dérive xénophobe.

539 La communication

Toute politique d'intégration ne sera pas efficace si ceux, à qui elle s'adresse, n'en sont pas informés ou ne se sentent pas concernés. Ceci vaut aussi bien pour les immigrés que pour les autochtones. Les actions de sensibilisation à l'attention du grand public et des médias sont donc indispensables pour transmettre les messages clés de la politique d'intégration.

Actuellement, les campagnes sur le processus d'intégration portent essentiellement sur la sensibilisation concernant l'inscription des non-Luxembourgeois sur les listes dans le cadre des élections communales ou européennes ou encore sur la fête annuelle de l'immigration. Rares sont les communications publiques sur le précieux apport des immigrés que ce soit pour l'économie, la société, la culture ou la vie associative.

Dans son avis "*Pour une politique d'immigration et d'intégration active*" de 2006, le CES avait déjà souligné la nécessité de prendre au sérieux les appréhensions des Luxembourgeois vis-à-vis des immigrés: peur de ne plus être compris dans leur langue, peur de la prédominance par d'autres cultures, peur de la criminalité des étrangers.

Afin d'apaiser ces peurs et de prévenir l'apparition de tout phénomène xénophobe dans la population luxembourgeoise, 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.

Pour les nouveaux arrivants au Luxembourg, la communication doit faire partie intégrante de la procédure d'accueil que le CES aimerait transférer aux communes (voir point 531) ci-avant). Pour cela, il est important que la communication en faveur des immigrants soit réalisée au niveau communal en étroite coordination avec les services d'information et de conseil entretenus par les associations représentant les immigrés, de façon à pouvoir cibler et adapter les informations face à un public de plus en plus hétérogène.

De même, pour donner accès aux immigrants à l'actualité luxembourgeoise, il est important de mettre en place des émissions télévisées, dans les principales langues étrangères, portant sur des sujets d'actualité ayant un réel intérêt pour les immigrés et de les diffuser sur des chaînes nationales à des horaires opportuns.

54 Les personnes concernées par les mesures d'intégration

L'intégration ne concerne pas seulement les immigrés et leurs descendants, mais tous les membres d'une société, même ceux dépourvus de tout lien direct avec l'immigration.

Or, 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.

Le PAN-ILD 2010-2014, par contre, va au-delà et entend s'adresser à:

- des citoyens européens;
- des ressortissants de pays tiers;
- des nouveaux arrivants;
- des étrangers séjournant légalement sur le territoire du Grand-Duché et souhaitant y résider de manière durable;
- des frontaliers;
- des réfugiés, et
- 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.

Le CES est d'avis que pour la prochaine période de programmation, le PAN-ILD devrait se limiter aux résidents et aux frontaliers.

55 Le pays d'accueil

Même si le Luxembourg peut se prévaloir d'une excellente note en ce qui concerne l'intégration des étrangers, cela ne devra pas l'inciter à fermer les yeux devant certaines appréhensions des autochtones, encore peu visibles jusqu'ici, alors que l'image positive du migrant comme garant de la prospérité économique risque de s'affaiblir par la présence d'immigrés clandestins, l'augmentation du chômage, le rapport de force numérique des immigrés par rapport aux autochtones et le déclin progressif du luxembourgeois comme langue véhiculaire.

S'il est généralement admis que la composition actuelle de l'immigration se caractérisant par une large identité de culture, de religion et d'appartenance ethnique avec les autochtones, a permis de réaliser une intégration sans problèmes majeurs et sans "*clash de civilisations*", il est illusoire de croire que le marché de travail national pourra se ressourcer ad aeternam dans les seuls États membres de l'Union européenne, avec ladite identité de culture, vu que ceux-ci connaissent souvent eux-mêmes une démographie déficitaire et un manque sensible de main-d'œuvre. La "*priorité d'embauche communautaire*," consacrée à l'article 1er du règlement CEE1612/68 concernant la libre circulation des travailleurs, n'y changera rien.

D'ores et déjà, un nombre grandissant d'immigrés viennent de pays de plus en plus lointains, dont la culture est très différente, ne serait-ce que le rôle de la femme dans

la société, aux libertés et orientations sexuelles, aux pratiques religieuses et autres us et coutumes.

Comme le démontrent les expériences dans d'autres pays européens, l'arrivée de cette *"nouvelle génération d'immigrés"* 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.

Le CES entend rappeler que déjà dans son avis *"Pour une politique d'immigration et d'intégration active"* de 2006, il avait insisté qu'afin d'apaiser ces craintes et de prévenir l'apparition de tout phénomène xénophobe dans la population luxembourgeoise, 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 afin de faire comprendre au public que l'immigration est un élément fondamental de l'identité luxembourgeoise.

6 LE BESOIN D'UN SUIVI REGULIER DU PAN-ILD ET LE SYSTEME D'EVALUATION A METTRE EN ŒUVRE

61 Le besoin d'un suivi régulier

Vu les risques pour la cohésion sociale d'une intégration défailante, une évaluation régulière des performances d'intégration s'impose, conformément au PBC 11 qui prévoit que *"l'évaluation d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'information"*.

Il existe un grand nombre d'études, d'analyses ou autres tests d'intégration ou de discriminations effectuées par des ministères ou autres organismes (CEFIS, CEPS/INSTEAD, CET, CDMH, IRFAM, etc.)²², sans que pour autant, il n'existe une méthodologie standardisée agréée.

En plus, le CES demande l'établissement d'un relevé reprenant toutes les initiatives en faveur de l'intégration mises en œuvre par les organisations publiques, privées, ambassades ou autres et d'en évaluer l'efficacité.

Ces études portent des fois sur des indicateurs proposés par des études européennes qui ne sont pas forcément applicables à la situation luxembourgeoise, ou se basent sur des sondages d'opinion ou perceptions, ou ne traitent qu'un ou seulement quelques éléments de la politique d'intégration.

Même si l'article 13 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers se réfère à une *"appréciation du degré d'intégration"* des signataires du contrat d'accueil et d'intégration, il n'existe pas au Luxembourg d'indicateurs harmonisés agréés pour évaluer l'intégration.

²² Centre d'égalité de traitement (CET), Centre de Documentation sur les Migrations humaines (CDMH), Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations (IRFAM)

Le CES salue donc que le rapport de l'Université du Luxembourg insiste sur le fait que pour pouvoir mesurer les performances atteintes en matière d'intégration, il faut des indicateurs spécifiques qui rendent compte de la situation particulière du Luxembourg.

Toutefois avant de pouvoir évaluer il faudra s'entendre sur:

1. le concept de l'intégration qui doit prévaloir;
2. les personnes susceptibles d'être visées par des mesure en faveur d'une intégration et;
3. une méthodologie harmonisée d'évaluation.

62 Les principes et les critères de l'évaluation

La variété des domaines touchés par la politique d'intégration rendent nécessaires une évaluation multidimensionnelle et pluraliste associant tous les acteurs et personnes concernés: autorités responsables de la définition et de la mise en œuvre de la politique d'intégration, représentants des allochtones et autochtones, des partenaires sociaux et de la société civile.

A côté de son caractère pluraliste, cette évaluation devra être indépendante et contradictoire, étant donné que les différents acteurs n'ont pas tous les mêmes intérêts, voire même, dans certains cas, sont opposés et marqués par des asymétries d'informations et d'expertises.

L'évaluation doit porter, notamment, sur une batterie de critères. Il s'agira dès lors d'apporter les éléments de connaissance et d'appréciation des pratiques réelles et l'impact des actions sur les différentes composantes de l'intégration, ce qui permettrait de combler le déséquilibre structurel d'information qui est inhérent aux rapports entre les différents acteurs.

Pour que l'évaluation soit pertinente et utile, il convient de mettre en place un Comité de pilotage, représentant toutes les parties prenantes. Ce comité de pilotage devrait avoir en charge:

- la méthodologie de l'évaluation,
- la définition des indicateurs,
- la mise au point des cahiers des charges des études à conduire,
- la commande de ces études, reposant sur une pluralité d'expertises,
- l'examen critique des rapports,
- les recommandations,
- la diffusion des résultats.

Les débats avec toutes les parties prenantes concernant les rapports d'évaluation pourraient prendre la forme d'une conférence annuelle sur les performances de la politique d'intégration à l'image des Assises nationales de l'intégration au niveau local qui ont une première fois eu lieu en novembre 2013.

Tableau 1: Les Fiches de bilan 2011/2012 envoyées à l'Université du Luxembourg

Acteur en charge	Nom de l'action	PBC visés
ASTI	<i>Service Interprétariat Interculturel</i>	4; 7
	<i>Projet KON-LAB (Kannernascht)</i>	4; 5
CEFIS	<i>Recherche et développement d'outils et de méthodes relatives à la formation à l'interculturel</i>	1
	<i>Création de produits didactiques</i>	1
	<i>Animations/présentations sur demande de l'OLAI ou d'autres acteurs sociétaux</i>	4
	<i>Mise en place en collaboration avec le CLAE de réunions/ateliers d'information/de sensibilisation sur les thématiques liées aux migrations et à la citoyenneté à destination des CCI</i>	1; 9
	<i>Répondre aux demandes d'information sur les problématiques liées à l'intégration, à la discrimination, aux migrations, aux politiques migratoires (rattaché au PBC1 Processus à double sens dans le cadre de la Convention MIFA-CEFIS)</i>	1; 4
	<i>Réalisation de bilans sur les élections communales: Inscription des étrangers sur les listes, candidatures et élus, actions de sensibilisation; + guide de bonnes pratiques; Convention CEFIS MIFA</i>	4; 9
	<i>Accompagnement recherche postdoctorale » crise économique, travail et intégration » (action rattachée au PBC emploi dans la Convention MIFA-CEFIS) suivre les diverses phases de la recherche et conseiller la post-doctorante</i>	4
	<i>Elaboration d'un rapport de faisabilité sur la mise en place des indicateurs d'intégration issus des conclusions de Saragosse (action rattachée au PBC7 Dialogue interculturel</i>	7
	<i>Formation de formateurs à la démarche interculturelle (2011)</i>	1
CLAE	<i>7e Congrès des associations issues de l'immigration</i>	1; 9
	<i>Formation à destination des membres des commissions consultatives communales d'intégration</i>	1; 4 7; 9
	<i>Campagne pour les inscriptions sur les listes électorales en vue des élections communales du 09 octobre 2011</i>	9
	<i>Magazines informatifs écrits et radiophoniques "Horizon" et "Un autre regard"</i>	1; 4; 7
	<i>Plateforme d'accueil, d'information et d'orientation</i>	1; 4; 5; 7; 9
	<i>Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté et salon du livre et des cultures du Luxembourg</i>	1; 4; 5; 7; 9
	<i>Atelier les Briquettes à destination des réalisateurs associatifs</i>	7
	<i>Formation Imbrication à destination des réalisateurs associatifs</i>	7
	<i>Cours de français langue étrangère</i>	4
	<i>Centre de ressources associatif</i>	7
Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur	<i>Lancement Portail "Entreprises" en anglais</i>	1
Ministère de l'Egalité des Chances	<i>Programme des actions positives au sein des entreprises privées et des départements ministériels et administrations publiques</i>	1
	<i>Sensibilisation et formation au dialogue interculturel et à l'intégration en association et cohérence avec le genre</i>	7

	<i>avec les responsables des services conventionnés avec le MEGA</i>	
Ministère de l'Education nationale et de la formation professionnelle	<i>Proposition aux enseignant/e/s et au personnel psycho-socio-éducatif de formations continues ayant la diversité et le développement de compétences interculturelles comme objectifs</i>	1; 5
	<i>Formation de multiplicateurs (enseignants ressource) dans le cadre de l'accueil d'élèves récemment arrivés au pays dans l'école fondamentale</i>	1; 5
	<i>Développement par certaines écoles fondamentales d'un concept de gestion de l'hétérogénéité des apprenant/e/s dans le cadre de leur "Plan de réussite scolaire"</i>	5
	<i>Concertation avec des associations concernées (Institut de Formation continue –ASTI, Transgender Luxembourg, Planning familial, ProFamilia)</i>	1; 5
	<i>Cours pour adultes</i>	1; 4; 7; 9
	<i>Instruction de base pour adultes</i>	1; 4; 5; 7
	<i>Développement par certaines écoles fondamentales d'un concept de gestion de l'hétérogénéité des apprenant/e/s dans le cadre de leur "Plan de réussite scolaire" (outil d'apprentissage de l'allemand)</i>	1; 4; 5
	<i>Actualisation des documents d'information sur le système scolaire luxembourgeois; traduction de ces documents en portugais, serbo-croate, anglais et allemand</i>	1; 4; 5; 7
Ministère de la Famille et de l'Intégration -Caritas	<i>Atelier Zeralda-oppend haus Pfafendall, maison Relais, service kand a famill, service de travail social communautaire et Streetwork mit MFI</i>	1; 4; 5; 7
MFI - CEFIS	<i>Formation en compétences interculturelles pour le personnel du Service national d'action sociale (SNAS) (idem que CEFIS)</i>	1
MFI – Conférence générale de la Jeunesse luxembourgeoise	<i>Rallye Citoyen intergénérationnel</i>	4; 5; 7; 9
MFI – Centre Information Jeunes asbl	<i>Une information pour devenir membre de la société</i>	4; 7; 9
MFI - OLAI	<i>Mise en place du contrat d'accueil et d'intégration (CAI)</i>	1; 4; 7
MFI - OLAI	<i>Emissions radio: Olá OLAI; le journal de l'intégration, sur Radio Latina</i>	1; 4; 7
MFI	<i>Campagne(s) de sensibilisation à la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées</i>	1; 4; 5; 7; 9
MFI – Service interculturel de l'Entente des Gestionnaires des Centres d'accueil - EGIPA	<i>Div. Action pratiques et interculturelles pour personnes âgées (étranger et autochtones)</i>	1; 4; 7

Source: Université du Luxembourg, "Evaluationsbericht zum PAN-ILD", Dezember 2013

Tableau 2: Les Partenaires interviewés

Abkürzung	Bezeichnung/Gruppe	Datum
Ministères, membres du Comité interministériel à l'intégration		
MAE	Ministère des Affaires étrangères (a)	---
MC	Ministère de la Culture (b)	---
MCMT	Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme	13.05.2013
MECO	Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur	17.04.2013
	Département Economie solidaire	31.07.2013
MEGA	Ministère de l'Egalité des Chances	16.05.2013
MEN	Ministère de l'Education nationale	29.03.2013
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (c)	15.05.2013
		12.04.2013
MFI	Ministère de la Famille et de l'Intégration	10.05.2013
OLAI	Office luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration	11.04.2013
MF	Ministère des Finances	30.07.2013
	(d)	
MFP	Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	02.05.2013
MIGR	Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région	03.05.2013
MJ	Ministère de la Justice	01.10.2013
ML	Ministère du Logement	23.04.2013
MS	Ministère de la Santé	23.05.2013
MTE	Ministère du Travail et de l'Emploi	24.06.2013
ADEM	Agence pour le développement de l'emploi	11.06.2013
Partenaires sociaux		
CNE	Conseil National pour Etrangers	12.06.2013
CET	Centre pour l'Egalité de Traitement	03.06.2013
LCGB	Lëtzebuenger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond	14.05.2013
CGFP	<i>Confédération Générale de la Fonction Publique</i>	18.06.2013
OGBL	Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg	27.05.2013
SYVICOL	Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises	14.06.2013
UEL	Union des Entreprises Luxembourgeoises	24.05.2013
Associations		
ASTI	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés	31.05.2013
CEFIS	Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales	06.06.2013
CLAE	Comité de Liaison des Associations d'Etrangères	24.05.2013

(a) Das Außenministerium hat sich für den PAN-ILD als nicht zuständig erklärt.

(b) Wegen Krankheit des Ansprechpartners konnte das Interview nicht stattfinden.

(c) Im Ministerium wurden zwei Interviews mit dem *premier conseiller de gouvernement* / dem Ersten Regierungsrat für die jeweiligen Sektionen Hochschule und Forschung durchgeführt.

(d) Das Finanzministerium ist nicht Mitglied des interministeriellen Komitees für Integration.

* * *

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Marianne Nati-Stoffel

Gary Kneip

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 6 juin 2014