



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CENTRE ADMINISTRATIF PIERRE WERNER, 13, RUE ERASME L-1468 LUXEMBOURG
B.P. 1306 L-1013 LUXEMBOURG / TEL.: (352) 43 58 51 / FAX: (352) 42 27 29
INTERNET: <http://www.etat.lu/CES> / E-MAIL: ces@ces.etat.lu

CES / IMMIGRATION (2006)

POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'INTEGRATION ACTIVE

AVIS

Luxembourg, le 12 octobre 2006

SOMMAIRE

Page:

| | | |
|----------------|--|-----------|
| PREFACE | | 1 |
| 1 | L'APPROCHE DU CES | 2 |
| 2 | LA DEFINITION ET LES DIFFERENTES CATEGORIES DE L'IMMIGRATION | 3 |
| 3 | LES DIFFERENTS TYPES D'IMMIGRANTS | 5 |
| 31 | Les travailleurs frontaliers | 5 |
| 32 | Les travailleurs communautaires et de l'Espace économique européen (EEE) | 6 |
| 321 | Les ressortissants des 15 anciens Etats membres de l'UE, de l'AELE, de Chypre et de Malte | 6 |
| 322 | L'immigration des ressortissants des huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale, de la Bulgarie et de la Roumanie | 7 |
| 33 | L'immigration des ressortissants d'Etats tiers | 8 |
| 4 | MIGRATION ET DEMOGRAPHIE: SITUATION ACTUELLE ET TENDANCES FUTURES | 10 |
| 41 | La composition actuelle de la population | 10 |
| 42 | La dénatalité, le vieillissement et l'immigration | 13 |
| 43 | Les perspectives d'avenir | 15 |
| 5 | LES ENJEUX ECONOMIQUES ET SOCIETAUX | 17 |
| 51 | L'impact de l'immigration sur la croissance | 17 |
| 52 | L'impact de l'immigration sur le marché de l'emploi | 18 |
| 53 | L'impact de l'immigration sur les finances publiques | 18 |
| 54 | Les répercussions de l'immigration sur la société | 20 |
| 6 | L'IMMIGRATION EN TANT QUE FACTEUR DE COMPETITIVITE | 22 |
| 61 | Les besoins de l'économie | 22 |
| 62 | La complexité des démarches administratives | 23 |
| 621 | L'embauche des salariés | 23 |
| 6211 | Les procédures | 23 |
| 6212 | Les propositions du CES | 24 |
| 622 | L'établissement des indépendants | 25 |
| 6221 | Les procédures | 25 |
| 6222 | Les propositions du CES | 26 |
| 623 | L'immigration à des fins d'études, de stage et de recherche | 26 |
| 63 | Les propositions générales | 27 |

Page:

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7 | POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION VOLONTARISTE ET CIBLEE | 28 |
| 8 | POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION AU NIVEAU EUROPEEN | 29 |
| 9 | POUR UNE POLITIQUE D'INTEGRATION ACTIVE | 31 |
| 91 | Les enjeux et les défis de l'intégration | 31 |
| 92 | La politique scolaire | 34 |
| 93 | La politique d'accueil | 39 |
| 94 | L'apprentissage des langues par les adultes | 40 |
| 95 | Les réformes institutionnelles | 41 |

Relevé des tableaux et graphiques

| | | |
|--------------|---|----|
| Tableau 1: | Etat de la population (x1000) 1981, 1991, 2001-2006 (au 1 ^{er} janvier) | 10 |
| Tableau 2: | Mouvement de la population 1990-2005 | 11 |
| Tableau 3: | Emploi intérieur au 31 mars 2006 | 11 |
| Tableau 4: | Emploi national au 31 mars 2006 | 12 |
| Tableau 5: | Personnes ayant un emploi selon la nationalité et le statut socio-économique | 12 |
| Tableau 6: | Indicateur conjoncturel de fécondité | 13 |
| Graphique 1: | Population par sexe, nationalité et groupe d'âge | 14 |
| Graphique 2: | Population totale par sexe et groupe d'âge | 14 |

PREFACE

Suite à la décision du Gouvernement en Conseil du 11 novembre 2005, le Premier ministre a saisi le CES, dans le cadre de la préparation de la réforme approfondie de la loi de 1972 sur les étrangers et de la définition d'une politique d'immigration accompagnée d'une politique d'intégration active, d'une demande d'avis sur les aspects essentiels de cette réforme pour la société luxembourgeoise.

L'Assemblée plénière du 20 janvier 2006 a institué un Groupe de travail avec mission d'examiner les problèmes en relation avec la réforme projetée de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, le contrôle médical des étrangers et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère.

Pour son information, le CES a organisé les auditions suivantes :

Thème : L'impact de l'immigration sur la société.

M. Jean LANGERS, Conseiller économique première classe, STATEC (Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques)

Thème : Les aspects juridiques, économiques et sociaux liés à l'immigration.

M. Sylvain WAGNER, Directeur de l'Immigration, Conseiller de direction première classe

M. Paolo FINZI, Attaché de Gouvernement premier en rang, Direction de l'Immigration

Mme Malou FABER, Attachée de Gouvernement premier en rang, Préposé du Service des Etrangers

Thème : La politique d'immigration et d'intégration active.

Mme Christiane MARTIN, Commissaire de Gouvernement aux étrangers

M. Fernand FEHLEN, Chargé de cours à l'Université du Luxembourg, Faculté des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et des Sciences de l'Education

M. Serge KOLLWELTER, Président ASTI (Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés)

M. Jean LICHTFOUS, Membre du Conseil d'administration ASTI.

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance du CES.

1 L'APPROCHE DU CES

Au début de ce troisième millénaire, le Luxembourg se trouve à un important tournant de son histoire. Suivant les projections 2005-2055 du STATEC, la population d'origine étrangère dépassera la population autochtone dans le cours des années 2020 à 2030.

Sur les quarante dernières années, en effet, le Luxembourg a connu un bouleversement démographique sans précédent se caractérisant par une quasi-stagnation de la population autochtone et l'expansion de la population étrangère, due principalement à des soldes migratoires élevés. Parallèlement, le nombre de travailleurs frontaliers n'a cessé de croître de façon exponentielle ces dernières années. En contrepartie, l'apport en main-d'œuvre des migrants (y compris les frontaliers) a rendu possible l'expansion de l'économie nationale et la longue période de prospérité que connaît le pays.

Le CES a mené sa réflexion sur les aspects essentiels à considérer et les priorités à mettre en œuvre dans le cadre de la définition d'une politique d'immigration et d'intégration active qui doit tenir compte de cette nouvelle réalité socio-démographique et de l'évolution de la société luxembourgeoise vers une société de la connaissance.

L'engagement d'une réflexion sur le thème de l'immigration demande au préalable de cerner le contenu même du concept et de distinguer entre les immigrés suivant leur nationalité, la législation prévoyant différentes modalités d'accès au marché de l'emploi.

Il y a lieu ensuite de circonscrire les dimensions de l'immigration et de mesurer sa portée, en termes économiques et sociaux.

Par la suite, le CES place le débat sur le plan des besoins en main-d'œuvre qui ne sont comblés ni par l'offre de travail nationale, ni par le marché de l'emploi transfrontalier, rendant ainsi nécessaire de recourir à l'immigration. L'analyse portera alors sur les potentialités du côté de l'offre de travail provenant des migrations et des moyens envisageables pour faciliter le ressourcement de l'économie nationale en compétences étrangères.

La politique d'immigration nationale devra s'insérer dans le cadre plus vaste de la politique d'immigration européenne, laquelle instaurera notamment des procédures et des critères d'admission communs à l'immigration en provenance d'Etats tiers.

Enfin, l'immigration élevée exige l'élaboration d'une politique d'intégration active mettant en place des mesures ambitieuses en vue d'accélérer le processus d'insertion des migrants dans la société et d'éviter ainsi leur marginalisation ou la création de sociétés parallèles.

2 LA DEFINITION ET LES DIFFERENTES CATEGORIES DE L'IMMIGRATION

Le concept d'immigré est fluctuant et varie fortement d'un pays à l'autre. Dans le sens premier du terme, est immigrée toute personne née à l'étranger et venue durablement s'établir sur le sol national. Cependant, dans le langage courant – et pour les besoins du présent avis – l'immigration englobe également les personnes de nationalités non luxembourgeoises nées sur le sol luxembourgeois et descendantes d'immigrés dans le sens premier du terme.

Suivant les motifs à l'origine de la décision d'émigrer, l'on distingue principalement les catégories suivantes de l'immigration:

1) L'immigration pour des motifs humanitaires

Le Luxembourg est signataire de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 20 mai 1953. Les personnes reconnues comme réfugiés selon cette convention ont accès au marché de l'emploi. Ce type d'immigration ne relève pas de la politique migratoire dont question dans le présent avis.

2) L'immigration dans le cadre du regroupement familial

Elle représente la part la plus importante de l'immigration au Luxembourg.

Le "regroupement familial" illustre l'application du principe énoncé par l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lequel *"toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale"* dans le respect des principes d'ordre public du pays d'accueil. A côté des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, qui bénéficient de la libre circulation, l'Etat est tenu d'autoriser, dans certaines limites, l'entrée des personnes provenant d'Etats tiers qui demandent de rejoindre des membres de leur famille au Luxembourg.

Ce dernier type d'immigration vise les migrations pour raison de mariage ou de regroupement familial au niveau des ascendants ou descendants directs.

Le droit des étrangers (ressortissants de pays tiers) de vivre en famille, qui englobe le droit au regroupement familial, n'est pas encore réglé par la loi, sous réserve des dispositions relatives à l'emploi des conjoints de travailleurs luxembourgeois et de travailleurs ressortissants d'un Etat membre de l'UE (Union Européenne), de l'AELE (Association Européenne de Libre Echange) et de la Confédération suisse. Il est régi par une pratique administrative.

Au niveau européen, la question est régie par la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

Suivant cette directive, le conjoint du regroupant et les enfants mineurs du regroupant, de son conjoint ainsi que les enfants communs bénéficient du droit au regroupement familial. Il pourra être demandé au regroupant de disposer d'un logement adéquat, d'une assurance maladie et de ressources stables pour subvenir

à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale du pays d'accueil. Un séjour minimal, de deux ans au plus, dans l'Etat membre d'accueil pourra également être demandé au regroupant avant que les membres de sa famille ne puissent le rejoindre.

Le Gouvernement a annoncé que la nouvelle loi sur l'immigration contiendra des dispositions portant transposition de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial.

3) L'immigration pour des motifs économiques

L'immigration économique est celle motivée par l'amélioration des conditions de vie et de bien-être. Dans la mesure où il s'agit principalement de migrations d'origine communautaire, ce type d'immigration échappe largement au contrôle de l'Etat.

4) L'immigration professionnelle

L'immigration professionnelle vise le ciblage de travailleurs étrangers possédant certaines qualifications ou compétences en vue de combler les manques de main-d'œuvre dans des professions ou des secteurs bien déterminés.

De plus en plus de pays membres de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) poursuivent une politique d'immigration ciblée tendant à attirer des travailleurs hautement qualifiés pour poursuivre leur expansion économique.

3 LES DIFFERENTS TYPES D'IMMIGRANTS

Parmi les travailleurs immigrés, une distinction doit être opérée entre les travailleurs frontaliers, les ressortissants de l'Union européenne, auxquels sont assimilés ceux de l'Association européenne de libre-échange, et les ressortissants d'Etats tiers. Si les deux premières catégories d'immigrés ne sont, en principe, pas concernées par une politique d'immigration ciblée, puisque le principe de libre circulation des travailleurs communautaires leur permet d'accéder librement au marché de l'emploi national, (sous réserve des restrictions inhérentes au régime transitoire de huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale), l'arrivée des travailleurs des Etats tiers fait l'objet d'une régulation par le législateur.

31 Les travailleurs frontaliers

Les frontaliers sont les personnes qui travaillent au Luxembourg, mais gardent leur résidence dans l'un des pays voisins.

La grande majorité des frontaliers sont des citoyens communautaires. A ce titre, ils bénéficient pleinement de la libre circulation des personnes.

Le Luxembourg exerce une attraction considérable sur les demandeurs d'emploi de la Grande Région dont les effectifs sur le marché de l'emploi national ont littéralement explosé depuis vingt ans. D'un peu moins de 20.000 en 1986, leur nombre est passé à plus de 127.000 au 31 mai 2006 (source : IGSS). Ils pallient une insuffisance de l'offre de travail résidente. En 2004, près de trois quarts des emplois nouvellement créés ont été attribués à des frontaliers. Représentant environ 41% de l'emploi salarié intérieur, leur apport est devenu une composante structurelle de l'économie nationale (source : ADEM).

Au 31 mai 2006, 51% des travailleurs frontaliers venaient de France, 26% de Belgique et 23% d'Allemagne (source : IGSS).

Il est prévisible que le flux des travailleurs transfrontaliers à partir de la Grande Région avec une population totale d'11 millions d'habitants (669.000 personnes y sont en chômage) continuera à augmenter à un rythme soutenu, la conjoncture économique étant défavorable dans toutes les régions limitrophes du Luxembourg.

Parmi les travailleurs frontaliers, on peut distinguer entre deux types de frontaliers, les uns étant des habitants enracinés dans la région, tandis que les autres viennent parfois de loin et s'installent dans la région frontalière après avoir trouvé un emploi au Luxembourg. La tendance des entreprises à embaucher des salariés qui viennent de plus loin est croissante, puisque, malgré l'importance du stock de main-d'œuvre inemployée, il devient de plus en plus difficile de recruter certains profils hautement qualifiés et qualifiés dans la Grande Région. Les relevés statistiques que l'IGSS réalise au 31 mars de chaque année confirment que les aires de recrutement ont tendance à s'étendre.

Au sein de la Grande Région, des études ont montré qu'il y a d'importants mouvements migratoires de l'intérieur des pays voisins vers les régions limitrophes

avec le Luxembourg, et, à l'intérieur de ces régions, en direction de la frontière luxembourgeoise¹.

Par ailleurs, l'existence d'une résidence secondaire au Luxembourg différencie les travailleurs frontaliers : tandis que la plupart rentrent chaque soir dans leur pays de résidence, l'éloignement de leur résidence principale conduit certains frontaliers, venant de régions plus lointaines, à prendre un pied-à-terre au Luxembourg qu'ils occupent pendant la semaine.

Bien que les travailleurs frontaliers ne soient pas à proprement parler des immigrants, ils doivent être considérés lors de la définition de la politique d'immigration dans la mesure où ils constituent la composante numériquement la plus importante de la population active, à tendance croissante. Leur présence sur le territoire national pendant la majeure partie de la journée pose en outre des questions du vivre ensemble. Toutefois, les frontaliers sont accessibles à la politique d'intégration à des degrés divers, suivant l'intensité des liens qu'ils nouent avec le Luxembourg.

Dans une enquête menée conjointement par le STATEC et le CEPS/INSTEAD en 2003, seulement 33,2% des frontaliers sondés déclarent avoir eu au Luxembourg une dépense non nulle relative aux loisirs et à la culture. Il conviendrait qu'une étude diversifiée et approfondie soit consacrée à la question de la participation des frontaliers à la vie culturelle et de leur degré d'intégration en général, en distinguant suivant le profil sociodémographique des frontaliers.

32 Les travailleurs communautaires et de l'Espace économique européen (EEE)

321 Les ressortissants des 15 anciens Etats membres de l'UE, de l'AELE, de Chypre et de Malte

Le principe de la libre circulation des travailleurs est inscrit dans les articles 39 à 42 du traité CE. Ce principe implique l'abolition de toute discrimination, directe ou indirecte, entre les travailleurs des Etats membres, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. D'après l'article 40, les mesures d'application doivent réaliser à cette fin la collaboration des administrations du travail des Etats membres, l'élimination des obstacles à la libre circulation (procédures, pratiques administratives, délais et conditions restrictives...) ainsi que l'institution de mécanismes de nature à rapprocher les offres et les demandes d'emploi.

A titre d'exemple d'un tel mécanisme, on peut citer la création du réseau d'échange d'informations EURES (European Employment Services) par la Commission européenne en 1993. Il a pour fin de promouvoir le développement en Europe de marchés du travail ouverts et accessibles à tous en facilitant la mobilité des travailleurs au sein de tous les pays de l'Espace économique européen. Il offre des informations, des conseils et des services de recrutement et de placement aux travailleurs et aux employeurs, ainsi qu'à tout citoyen désireux de tirer profit du

¹ Observatoire interrégional du marché de l'emploi, Cahier thématique "Frontaliers et marché de l'emploi transfrontalier dans la Grande Région".

principe de la libre circulation des personnes. Parmi les membres du réseau figurent les services publics de l'emploi, leurs partenaires publics et privés et les partenaires sociaux au niveau transfrontalier.

La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, qui doit encore être transposée au Luxembourg, a édicté un certain nombre de dispositions pour permettre l'application effective du principe de libre circulation et de libre établissement.

La politique d'immigration ciblée ne saurait affecter, en aucune manière, les flux migratoires en provenance des Etats membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange.

322 L'immigration des ressortissants des huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale, de la Bulgarie et de la Roumanie

Devant la crainte des anciens Etats membres d'une arrivée massive de travailleurs en provenance des nouveaux Etats membres, le traité d'adhésion du 16 avril 2003 organise un régime transitoire concernant la question sensible de la libre circulation des travailleurs en provenance de l'Europe de l'Est (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) au sein de l'Union élargie.

Les Etats membres de l'UE15 ont le choix soit de permettre la libre circulation des travailleurs en provenance des nouveaux Etats membres, soit de restreindre – à des degrés divers - cette liberté pendant la période transitoire, s'ouvrant le 1^{er} mai 2004 et devant durer au plus sept années.

Le régime transitoire mis en place n'est applicable ni à Chypre, ni à Malte et ne vise que les activités salariées, à l'exclusion de la libre prestation de services, des étudiants et des retraités.

Ce régime est structuré en phases successives de deux, trois et deux ans. Les Etats membres de l'UE15 ne pourront prolonger les mesures restrictives au-delà du 30 avril 2009 que s'ils constatent l'existence ou un risque de graves perturbations sur leur marché de l'emploi.

Les Etats membres de l'UE15 faisant application du régime transitoire doivent observer une règle de préférence en vertu de laquelle, lorsqu'un emploi est proposé à un étranger, les citoyens des nouveaux Etats membres doivent avoir la priorité sur les ressortissants des pays non-membres de l'Union européenne.

Le Gouvernement luxembourgeois, le justifiant par la situation difficile du marché national de l'emploi, a pris la décision de maintenir le dispositif transitoire au-delà de la date du 1^{er} mai 2006.

Il a toutefois déclaré que pour les secteurs de l'agriculture, de la viticulture et de l'Horeca (Hôtels, restaurants et cafés), le permis de travail sera accordé avec

bienveillance absolue aux ressortissants, des Etats membres concernés, en fonction d'une procédure minimale et simplifiée, sans cependant abolir l'exigence du permis de travail. Pour les autres secteurs, selon la situation du marché du travail, la procédure d'octroi de permis de travail sera assouplie et les délais réduits. En ce qui concerne le secteur des transports, le Ministre compétent ne soumet plus les chauffeurs internationaux à l'obligation du permis de travail.

Le CES tient à remarquer que les mesures décidées par le Gouvernement ne s'expriment que par de simples pratiques administratives au lieu de trouver leur répercussion dans un texte légal. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il aurait dû arrêter dans un texte réglementaire la liste des professions ou secteurs ouverts et les simplifications de procédure, en précisant les droits et les devoirs des personnes concernées.

En outre, le Gouvernement a annoncé vouloir procéder à une première évaluation de la situation et de la pratique au plus tard en mai 2007, en vue d'examiner d'éventuelles adaptations au régime.

Si néanmoins, l'enclavement du pays et l'exiguïté de son marché du travail empêchent que le Luxembourg puisse complètement se départir des politiques menées en la matière par les pays voisins, le CES estime néanmoins que le Luxembourg doit, dans le cadre d'une concertation avec ses pays voisins, mettre fin avant terme au régime transitoire des nouveaux Etats membres.

Le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, signé le 25 avril 2005 à Luxembourg, prévoit de même un régime transitoire structuré en trois périodes successives de deux, trois et deux ans. A la différence toutefois de ce qui était prévu pour l'UE8, les articles 1^{er} à 6 du règlement (CEE) n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté sont d'office déclarés inapplicables aux ressortissants bulgares et roumains pendant la première période de deux ans suivant la date d'adhésion. Deux ans après l'adhésion, soit normalement au 1^{er} janvier 2009, les vingt-cinq Etats membres pourront décider soit d'ouvrir leur marché du travail aux salariés bulgares et roumains, soit de prolonger la période transitoire pour trois années supplémentaires. Cinq ans après l'adhésion, soit normalement le 1^{er} janvier 2012, la libre circulation des travailleurs salariés bulgares et roumains dans l'UE25 s'appliquera de droit, sauf dans les Etats qui feraient état de perturbations graves de leur marché de l'emploi et qui pourraient dès lors, à titre de clause de sauvegarde, prolonger encore de deux ans les dispositions transitoires.

33 L'immigration des ressortissants d'Etats tiers

Les Etats membres continuent de définir les conditions d'entrée, de séjour et de travail des ressortissants des pays tiers sur leur territoire et conservent la maîtrise du nombre de ceux qu'ils y admettent pour occuper un emploi salarié ou y exercer une activité non salariée. Cependant, le CES n'ignore pas les graves problèmes au niveau européen de l'immigration illégale.

L'accès légal au marché de l'emploi des ressortissants des Etats tiers est régulé par le biais du permis de travail, qui devrait permettre d'adapter l'offre aux besoins de l'économie.

La directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, restreint considérablement la marge de manœuvre des Etats membres en engageant une forme de communautarisation des mouvements intra-communautaires de résidents stables, entendus comme *"les ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause"*.

Un résident de longue durée acquiert le droit de séjourner sur le territoire d'Etats membres autres que celui qui lui a accordé son statut de résident de longue durée, pour une période dépassant trois mois, pour autant que les conditions fixées par la directive sont remplies, notamment il doit fournir la preuve qu'il dispose de ressources stables et régulières, suffisantes pour son entretien et celui de sa famille. Un résident de longue durée peut séjourner dans un autre Etat membre pour exercer une activité économique à titre salarié ou indépendant, pour poursuivre des études ou une formation professionnelle ou à d'autres fins. Toutefois, la directive permet, dans certains cas, que l'égalité de traitement en matière d'accès au travail et à l'éducation puisse être restreinte. Elle autorise notamment le deuxième Etat membre à continuer d'encadrer l'accès au marché du travail national et d'accorder la préférence aux citoyens de l'Union.

Ces dispositions, qui auraient dû être transposées au plus tard le 26 janvier 2006, n'ont pas encore été reçues dans l'ordre juridique interne.

4 MIGRATION ET DEMOGRAPHIE: SITUATION ACTUELLE ET TENDANCES FUTURES

41 La composition actuelle de la population

De 1981 à 2005, la population globale du Luxembourg a augmenté de façon spectaculaire.

Tandis que le nombre de Luxembourgeois est pratiquement resté stable – sans les naturalisations et options il serait même en régression - l'effectif de la population étrangère a connu une croissance considérable :

Tableau 1: Etat de la population (x1000) 1981, 1991, 2001-2006 (au 1^{er} janvier)

| Année | 1981* | 1991* | 2001* | 2003* | 2004* | 2005* | 2006* |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Population | | | | | | | |
| Population totale | 364.6 | 384.4 | 439.5 | 448.3 | 451.6 | 455.0 | 459.5 |
| dont: Femmes | 186.7 | 196.1 | 223.0 | 227.3 | 228.6 | 230.3 | 232.7 |
| Luxembourgeois | 268.8 | 271.4 | 277.2 | 277.6 | 277.4 | 277.6 | 277.7 |
| Etrangers | 95.8 | 113 | 162.3 | 170.7 | 174.2 | 177.4 | 181.8 |
| dont: - Portugais | 29.3 | 39.1 | 58.7 | 61.4 | 63.8 | 65.7 | 67.8 |
| - Italiens | 22.3 | 19.5 | 19.0 | 19.0 | 18.9 | 18.8 | 18.8 |
| - Français | 11.9 | 13.0 | 20.0 | 21.6 | 21.9 | 22.4 | 22.9 |
| - Belges | 7.9 | 10.1 | 14.8 | 15.9 | 16.0 | 16.1 | 16.1 |
| - Allemands | 8.9 | 8.8 | 10.1 | 10.2 | 10.3 | 10.4 | 10.4 |
| - Britanniques | 2.0 | 3.2 | 4.3 | 4.7 | 4.6 | 4.5 | 4.5 |
| - Néerlandais | 2.9 | 3.5 | 3.7 | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.5 |
| - Autres UE | 10.6 | 6.6 | 9.2 | 9.7 | 9.6 | 9.6 | 9.8 |
| - Autres | ... | 9.2 | 22.5 | 24.6 | 25.5 | 26.3 | 28.0 |
| Etrangers en % | 26.3 | 29.4 | 36.9 | 38.1 | 38.6 | 39.0 | 39.6 |

Source : STATEC

* estimation

La population étrangère résidant au Luxembourg se caractérise essentiellement par sa dimension communautaire: sur les 40% de non-Luxembourgeois, les ressortissants de l'Union européenne représentent environ 85%.

L'expansion économique exceptionnellement élevée depuis une vingtaine d'années et les besoins importants en main-d'œuvre qui y sont liés sont à l'origine d'une forte immigration s'exprimant dans un solde migratoire largement positif:

Tableau 2: Mouvement de la population 1990-2005

| Année | Population au 1 ^{er} janvier ¹ | Accroissement total ¹ | Naissances | Décès | Solde naturel | Arrivées | Départs | Solde migratoire |
|-------|--|----------------------------------|------------|-------|---------------|----------|---------|------------------|
| 1990 | 379.300 | 5.100 | 4.936 | 3.773 | 1.163 | 10.281 | 6.339 | 3.942 |
| 1995 | 405.650 | 5.950 | 5.421 | 3.797 | 1.624 | 10.325 | 5.989 | 4.336 |
| 2000 | 433.600 | 5.400 | 5.723 | 3.754 | 1.969 | 11.765 | 7.334 | 3.431 |
| 2001 | 439.000 | 5.050 | 5.459 | 3.719 | 1.740 | 12.135 | 8.824 | 3.311 |
| 2002 | 444.050 | 4.250 | 5.345 | 3.744 | 1.601 | 12.101 | 9.452 | 2.649 |
| 2003 | 448.300 | 3.300 | 5.303 | 4.053 | 1.250 | 12.613 | 10.540 | 2.073 |
| 2004 | 451.600 | 3.400 | 5.452 | 3.578 | 1.874 | 12.495 | 10.911 | 1.584 |
| 2005 | 455.000 | 4.500 | 5.371 | 3.621 | 1.750 | 13.512 | 10.841 | 2.671 |
| 2006 | 459.500 | | | | | | | |

¹ Chiffres arrondis
Source : STATEC

Entre 2000 et 2004, les soldes migratoires étaient en baisse à la suite du ralentissement de la croissance économique pendant la même période.²

Tableau 3: Emploi intérieur³ au 31 mars 2006

| Origine | Frontaliers | Résidents luxembourgeois | Résidents communautaires UE15 | Résidents communautaires UE10 | Résidents non-communautaires |
|-----------|-------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| (x 1.000) | 125.61 | 107.06 | 76.08 | 1.75 | 9.10 |
| En % | 39 | 33 | 24 | 1 | 3 |

Source : IGSS

Le pourcentage élevé de travailleurs de nationalités non luxembourgeoises dans l'emploi intérieur au Luxembourg montre à quel point l'apport de main-d'œuvre étrangère est devenu un élément permanent, indispensable et structurel de l'économie. Il est certain que dans les années à venir, le faible taux de résidents nationaux dans l'emploi intérieur, qui n'était plus que de 33% au 31 mars 2006, diminuera encore.

² Des travaux de vérification sont en train d'être effectués par le Centre Informatique de l'Etat et les services compétents de la Ville de Luxembourg concernant la transmission et l'exploitation des données relatives aux flux migratoires de cette dernière. Il n'est pas exclu que les redressements qui en résultent pourraient amener le STATEC à réviser à la hausse les soldes migratoires de ces dernières années.

³ Emploi intérieur: emploi des personnes travaillant sur le territoire du Grand-Duché qu'elles y aient leur résidence ou non. Il englobe donc les frontaliers étrangers mais ne comprend ni les frontaliers luxembourgeois, ni les fonctionnaires ni les agents des institutions internationales considérées comme extra-territoriales.

Tableau 4: Emploi national⁴ au 31 mars 2006

| Nationalité | Luxembourgeois | Portugais | Français | Italiens | Belges | Allemands | Autres UE15 | UE10 | Pays tiers |
|-------------|----------------|-----------|----------|----------|--------|-----------|-------------|------|------------|
| (x 1.000) | 107.06 | 37.76 | 11.51 | 7.24 | 7.78 | 4.47 | 7.31 | 1.75 | 9.10 |
| En % | 55 | 19 | 6 | 4 | 4 | 2 | 4 | 1 | 5 |

Source : IGSS

Tableau 5: Personnes ayant un emploi selon la nationalité et le statut socio-économique

| Nationalité | Statut socio-économique | | | | | | |
|-------------|---------------------------|---------------------------------------|---|--|-------------------------|---------------------------|----------------------|
| | Agriculteurs et assimilés | Dirigeants d'entreprise, Indépendants | Cadres supérieurs, Professions intellectuelles et scientifiques | Professions intermédiaires (techniciens) | Employés administratifs | Ouvriers de la production | Total (taux arrondi) |
| Total | 1,9% | 8,7% | 15,2% | 16,9% | 19,5% | 37,5% | 100% |
| Nationaux | 2,9% | 9,1% | 14,5% | 20,4% | 24,7% | 28,5% | 100% |
| Belges | 0,2% | 10,0% | 36,3% | 24,2% | 15,2% | 14,1% | 100% |
| Français | 0,1% | 8,9% | 27,5% | 18,3% | 16,6% | 28,6% | 100% |
| Allemands | 0,2% | 12,3% | 29,2% | 20,9% | 18,8% | 18,6% | 100% |
| Italiens | 0,0% | 9,2% | 12,6% | 15,3% | 21,8% | 41,2% | 100% |
| Portugais | 0,1% | 3,7% | 1,8% | 3,3% | 7,0% | 84,1% | 100% |
| Autre UE15 | 0,9% | 8,1% | 38,1% | 22,1% | 19,0% | 11,7% | 100% |
| Autre | 0,4% | 9,3% | 12,5% | 9,0% | 7,6% | 61,1% | 100% |

Source : STATEC RP 2001

Il ressort du tableau ci-avant que le profil des étrangers actifs au Grand-Duché est, dans une large mesure, complémentaire de celui des autochtones : tandis que, de façon très simplifiée, les étrangers se placent aux deux extrémités de l'échelle sociale, les nationaux sont fortement représentés parmi les couches sociales intermédiaires.

⁴ Emploi national : emploi des personnes résidant sur le territoire du Grand-Duché. Il comprend en principe les fonctionnaires et agents des institutions internationales ainsi que les frontaliers allant travailler chaque jour dans un pays limitrophe. Toutefois, le tableau ne comprend pas ces deux dernières catégories de travailleurs, faute de données.

42 La dénatalité, le vieillissement et l'immigration

Le taux de natalité représente le nombre annuel de naissances divisé par la population totale moyenne de l'année.

Il dépend de deux facteurs :

- des effectifs de la population féminine en âge de procréer, essentiellement celle âgée entre 20 et 34 ans⁵,
- de l'intensité de la fécondité mesurée par les taux de fécondité par âge donnant l'indicateur synthétique appelé Indicateur Conjoncturel de Fécondité⁶.

L'examen de l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) montre que le taux de fécondité des résidentes au Luxembourg se situe en-dessous du seuil de renouvellement des générations (2,1) :

Tableau 6: Indicateur conjoncturel de fécondité

| Année | 1980 | 1990 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Population totale | 1,50 | 1,62 | 1,71 | 1,78 | 1,66 | 1,63 | 1,63 | 1,70 | 1,70 |
| Population luxembourgeoise | 1,37 | 1,61 | 1,66 | 1,70 | 1,60 | 1,61 | 1,56 | 1,57 | 1,53 |
| Population étrangère | 1,83 | 1,59 | 1,84 | 1,90 | 1,76 | 1,68 | 1,78 | 1,92 | 1,92 |

Source : STATEC

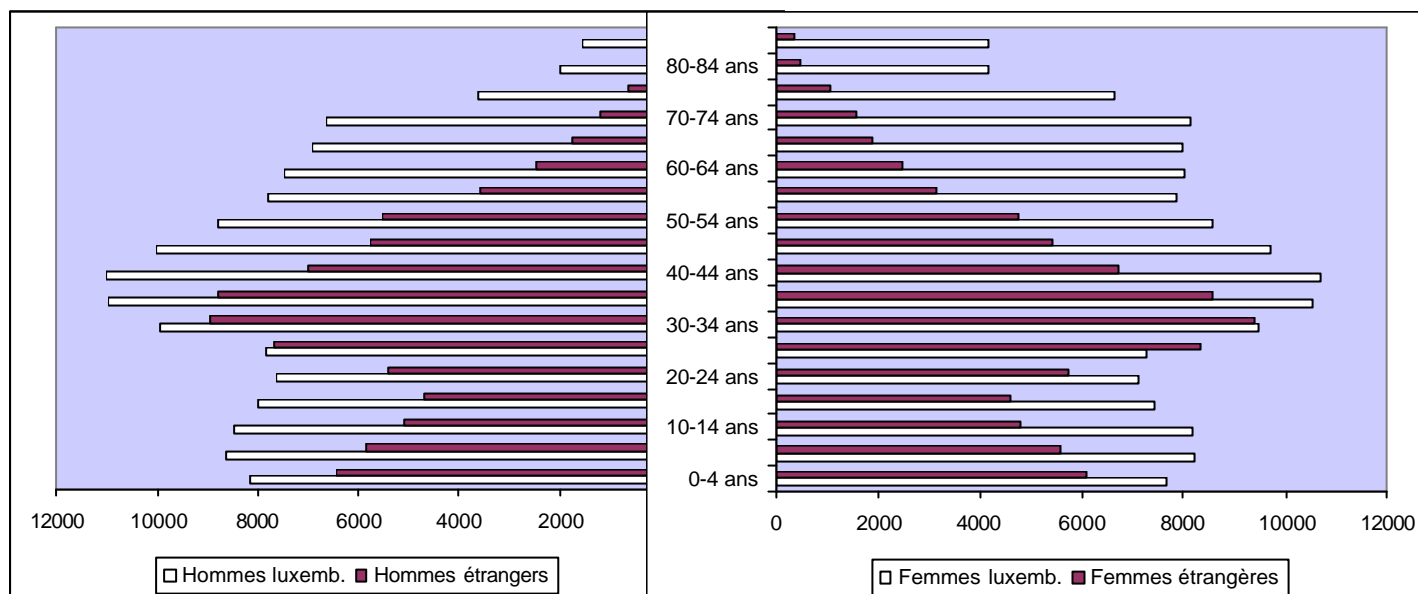
Même en cas de rapprochement des taux de fécondité des femmes de nationalité luxembourgeoise et des étrangères (pour le moment, on observe toujours un écart de 0,4 point), l'immigration a un impact positif sur le taux de natalité en gonflant les effectifs de la population féminine en âge de procréer.

La baisse de la natalité conjuguée à l'allongement de l'espérance de vie a pour effet que le Luxembourg est confronté à un problème de vieillissement de sa population :

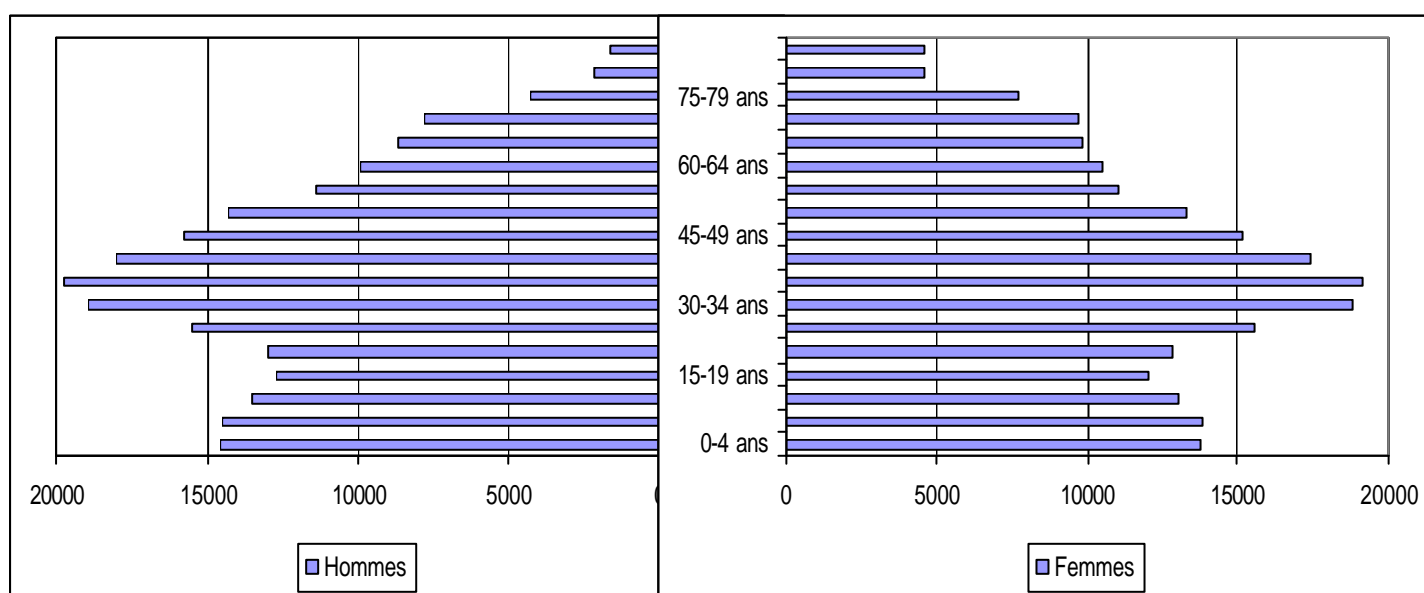
⁵ Tranche d'âge pour laquelle les taux de fécondité sont les plus élevés

⁶ L'indicateur conjoncturel de fécondité est la somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée. Cet indicateur donne le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

Graphique 1: Population par sexe, nationalité et groupe d'âge



Graphique 2: Population totale par sexe et groupe d'âge



Source: STATEC-CES

La comparaison des pyramides des âges montre que l'immigration atténue les effets du vieillissement de la population de nationalité luxembourgeoise par son apport en enfants et en personnes en âge de travailler.

43 Les perspectives d'avenir

A l'horizon 2055, les projections sociodémographiques du STATEC de 2005 tablent sur un excédent annuel moyen des arrivées sur les départs des immigrés de 2.800 unités.

Se basant sur un nombre moyen d'enfants par femme de 1,8 et sur une augmentation de l'espérance de vie de 75,0 ans en 2005 à 81,6 ans en 2055 chez les hommes et de 81,4 ans à 86,9 ans chez les femmes, ce scénario aboutit à une population du Grand-Duché de 645.500 habitants en 2055.

Le STATEC, partant d'un taux de croissance économique annuel moyen de 3% et d'un taux d'accroissement annuel de la productivité convergeant pour les pays de l'UE15 à partir de 2030 vers 1,7%, évalue la demande de travail totale en l'an 2055 à 580.000 personnes. Ces projections, se basant sur les projections des taux d'emploi par âge et par sexe effectuées par les services de la Commission européenne dans le cadre de l'Ageing Working Group, prévoient que l'emploi résidant total s'élèvera à 261.500 personnes en 2055. La partie de la demande de travail totale qui ne saurait être assurée par les résidents est évaluée à 320.000 travailleurs.

Le CES tient à souligner que le Luxembourg n'est pas le seul pays en Europe à être confronté à un problème de dénatalité et de vieillissement de sa population résidente. Bien que tous les Etats européens ne soient pas touchés au même moment ni au même point, il y a lieu de constater qu'il s'agit là d'une tendance commune. Tous les Etats membres de l'Union européenne ont vu le niveau de fécondité de leur population passer en dessous du taux de remplacement. D'après les projections de la population d'Eurostat pour la période de 2004 à 2050, le total des décès devrait dépasser le total des naissances à partir de 2010. Toutes choses restant égales par ailleurs, le solde migratoire ne devrait plus compenser la décroissance naturelle de la population à partir de 2025 et celle-ci devrait commencer à diminuer progressivement, pour atteindre 449,8 millions au 1^{er} janvier 2050, soit une perte de plus de 20 millions d'habitants par rapport à 2025. Sur l'ensemble de la période de projection, la population de l'UE25 devrait diminuer de 1,5%, sous l'effet d'un accroissement de 0,4% dans l'UE15 et d'une baisse de 11,7% dans les dix nouveaux Etats membres. La part de la population en âge de travailler (entre 15 et 64 ans) dans la population totale devrait fortement diminuer dans l'UE25, passant de 67,2% en 2004 à 56,7% en 2050, soit une chute du nombre d'habitants en âge de travailler de 52 millions.

Il est donc illusoire de penser que le marché du travail national pourra se ressourcer ad aeternam dans les seules régions frontalières du Luxembourg ou dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, lesquels connaissent eux-mêmes une démographie déficitaire et un manque sensible de main-d'œuvre. En présence des programmes et des politiques d'emploi visant à retenir les travailleurs dans leur pays, en présence de l'expansion de leurs économies et en présence du vieillissement de leurs propres populations, les flux migratoires en provenance des pays d'émigration européens finiront par se réduire voire disparaître.

A terme, la société luxembourgeoise doit se préparer à accueillir de plus en plus d'immigrés non européens, venant de plus en plus loin, dont l'ethnie, la religion et la

culture seront très différentes de celles de la population autochtone. 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 considérablement plus difficiles.

De toute façon, s'il est vrai que l'immigration peut atténuer le problème du vieillissement de la population, il ne peut pas le résoudre, sauf à imaginer des flux migratoires d'une telle ampleur qu'ils épuiserait manifestement les capacités d'intégration des sociétés concernées, ainsi que le démontre, entre autres, l'étude des Nations Unies sur les "migrations de remplacement".

5 LES ENJEUX ECONOMIQUES ET SOCIETAUX

51 L'impact de l'immigration sur la croissance

L'augmentation de la population par la venue d'immigrés, devenue nécessaire pour satisfaire les besoins de l'économie nationale, a pour effet primaire d'accroître la demande de biens et de services dans le pays. Les entreprises vont devoir faire face à ce surplus de demande en développant leur activité et en augmentant la demande de travail. Le volume global de l'emploi va donc augmenter.

L'accroissement de la taille de l'économie peut être bénéfique aux autochtones même sans augmentation du produit intérieur brut par tête, notamment si certaines infrastructures ou dépenses fixes (comme certains frais de fonctionnement de l'Etat) peuvent être financées par une population plus large.

Une immigration ciblée, aux compétences complémentaires à celle des autochtones, a pour effet d'augmenter le PIB.

Ceci est particulièrement vrai pour les travailleurs qualifiés, qui ont une productivité supérieure à la moyenne et contribuent ainsi à augmenter le potentiel d'offre de l'économie dans une plus large proportion que ne le feraient en moyenne des travailleurs non ou peu qualifiés.

D'après la théorie de la croissance endogène, l'immigration de travailleurs qualifiés a un effet positif durable sur le taux de croissance. Plus un pays accumule du capital humain, c'est-à-dire les connaissances et compétences des individus, plus sa croissance sera rapide.

L'immigration de travailleurs qualifiés peut agir sur la croissance par plusieurs mécanismes :

– Changement de spécialisation du pays :

L'abondance d'une main-d'œuvre qualifiée incite les entreprises à se spécialiser dans des industries à fort contenu en travail qualifié, favorisant ainsi l'adaptation aux nouvelles technologies et à l'innovation. A contrario, la possibilité de pouvoir recourir à une abondante main-d'œuvre peu qualifiée et bon marché freine les entreprises à moderniser leur outil et leurs méthodes de production, puisqu'elles peuvent facilement obtenir des facteurs de production à bas prix.

– Diffusion internationale du savoir :

Les travailleurs hautement qualifiés sont les vecteurs d'une meilleure circulation de la connaissance internationale. La contribution des scientifiques nés à l'étranger à la science est illustrée, par exemple, par le nombre de prix Nobel décernés à des chercheurs travaillant aux Etats-Unis, mais d'origine européenne ou asiatique.

- Meilleure adaptation aux évolutions du marché du travail :

Les travailleurs qualifiés ont plus de chances à s'insérer sur le marché du travail. Ils réussissent mieux à identifier par eux-mêmes les secteurs les plus dynamiques et à s'adapter aux évolutions de long terme du marché du travail.

52 L'impact de l'immigration sur le marché de l'emploi

Pour déterminer l'effet de l'immigration sur le niveau des salaires et le taux de chômage, il faut distinguer entre le court et le long terme et examiner la composition des flux migratoires.

A court terme, en période de chômage élevé, un afflux de personnes supplémentaires, à qualifications variées, accroît le nombre de chômeurs, mais reste sans effet sur le taux de chômage ou le niveau des salaires. En effet, si les nouveaux arrivants ont exactement les mêmes comportements économiques que les autochtones, leur venue ne fait qu'augmenter l'échelle de l'économie, sans modifier ses paramètres fondamentaux.

En cas d'une immigration de travailleurs substituables aux travailleurs autochtones, et toujours dans le court terme, l'immigration correspond à une hausse exogène de l'offre de travail et exerce une pression à la baisse sur les salaires, au moins tant que le stock de capital n'augmente pas au même rythme que la population active. L'ajustement du capital à l'offre de travail demande quelques années pendant lesquelles la productivité des facteurs est quelque peu affectée. La tension sur le marché de l'emploi s'exerce aussi sous forme d'un léger accroissement du chômage. A l'inverse, si la main-d'œuvre autochtone est complémentaire à la main-d'œuvre immigrée, elle bénéficiera, ensemble avec le capital, d'une partie du surplus dégagé par l'immigration.

A long terme, il existe une remarquable corrélation entre les deux grandeurs (population active et taux de croissance de l'emploi). L'augmentation de la taille des marchés permet en effet de profiter pleinement des avantages de la division du travail et des économies d'échelle, générant un accroissement de la productivité.

L'effet de l'immigration sur le marché de l'emploi est donc globalement positif, surtout si elle est à forte composante qualifiée, en raison de la productivité supérieure des travailleurs qualifiés.

53 L'impact de l'immigration sur les finances publiques

Il est délicat de mettre en évidence des effets généraux de l'immigration sur les finances publiques.

Il peut être retenu que l'impact de l'immigration sur le budget de l'Etat dépend largement de la composition du flux de migrants : le solde est d'autant meilleur que la proportion de qualifiés est importante. Cette catégorie de travailleurs, à l'exception des fonctionnaires européens, du fait de rémunérations plus élevées, paie davantage d'impôts et de cotisations sociales et fait moins usage des aides sociales. Par

ailleurs, les immigrés qualifiés constituent un apport en capital humain dont la formation initiale n'a pas été financée en général par le pays d'accueil.

Les transferts de pensions en direction de l'étranger, en faveur d'immigrés retournés dans leur pays d'origine, mais aussi de retraités luxembourgeois qui se sont établis dans un pays étranger pour vivre leur retraite, influencent les finances publiques dans un sens défavorable, surtout si ces retraités étaient pendant leur période active des travailleurs qualifiés, touchant des salaires élevés. En effet, la majeure partie des pensions payées à l'étranger sont dépensées dans le pays de résidence du retraité.

Le phénomène s'accroîtra au fil des années avec l'entrée en pension des travailleurs frontaliers, lesquels sont encore pour la plupart relativement jeunes. Pour le moment, leurs cotisations servent à financer essentiellement les retraites de résidents luxembourgeois. A l'avenir, le volume de prestations payées à l'étranger va donc encore fortement augmenter.

En 2004, 38,1% du nombre total de pensions ont été transférées à l'étranger, ce qui représente une augmentation de 4,5% par rapport à l'année 2003. Le nombre et surtout le montant de ces pensions accusent une tendance croissante. Les principaux pays destinataires sont les trois pays limitrophes, à savoir l'Allemagne, la Belgique et la France, ainsi que l'Italie et le Portugal. (source : IGSS)

Par ailleurs, le service des allocations familiales à l'étranger a un impact négatif sur les finances publiques. Les frontaliers, travaillant sur le territoire luxembourgeois, ont droit aux allocations familiales prévues par la loi luxembourgeoise pour leurs enfants qui résident sur le territoire d'un autre État. Lorsque des allocations sont également prévues par la législation du pays de résidence des enfants, le droit aux allocations dues en vertu de la législation luxembourgeoise est réduit jusqu'à concurrence des allocations étrangères.

Le fait qu'une partie non négligeable des immigrés retournent dans leur pays d'origine après la cessation d'activité fait éviter des dépenses de santé pour le régime de protection sociale, ces dépenses étant prises en charge par la sécurité sociale du pays de résidence. Les cotisations d'assurance maladie continuent d'être prélevées au Luxembourg moyennant le paiement d'un forfait à l'organisme de sécurité sociale étranger, sauf si le retraité touche également une pension dans le pays de résidence.

L'impact de l'immigration sur les finances publiques dépend par ailleurs des grandes options prises au niveau de la politique de l'aménagement du territoire.

Dans le cadre du concept intégré des transports et du développement spatial "/VL" (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept), deux scénarios ont 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.

Le "*Einwohnerszenario*" comporte l'objectif volontariste de freiner le développement du nombre de travailleurs frontaliers à l'horizon 2020 pour limiter ce nombre à 136.000 personnes, en faveur d'une augmentation de la population du Grand-Duché. Il est clair que pour atteindre cet objectif, des programmes ambitieux doivent être mis

en place afin de créer les infrastructures indispensables (logements, établissements scolaires et de formation, établissements sociaux, hôpitaux, gestion des déchets, réseaux de transports et de communications et autres) à cette augmentation de la population.

Le "*Pendlerszenario*" part de l'hypothèse que la croissance considérable des frontaliers depuis les années 1990 perdurera et atteindra le nombre de 168.000 à l'horizon 2020.

Le CES réitère sa recommandation contenue dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays en 2004 "*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.*"

54 Les répercussions de l'immigration sur la société

L'immigration soutenue a pour effet premier de changer en profondeur le paysage démographique du Luxembourg : depuis 2001, le nombre total des naissances des étrangers dépasse année pour année celui des autochtones ; selon les prévisions du STATEC, les personnes de nationalités non luxembourgeoises, représentant à l'heure actuelle près de 40% de la population totale, seront majoritaires dans moins de vingt ans. A cela s'ajoute que plus de 127.000 travailleurs⁷ traversent chaque jour les frontières du pays pour exercer leur activité professionnelle au Luxembourg, tendance croissante.

Traditionnellement, dans la conception des Luxembourgeois, la société luxembourgeoise est une société ouverte et tolérante qui accueille volontiers des migrants d'autres pays. Toutefois, ces dernières années, l'image positive du migrant comme garant de la prospérité économique du pays s'est peu à peu ternie en raison de plusieurs facteurs: la présence d'immigrés clandestins, la prise de conscience que les rapports de force numérique sont en train de basculer en faveur des immigrés, le déclin progressif du luxembourgeois au profit du français, l'augmentation du taux de chômage. Ce changement d'attitude a fait naître la question de savoir si une immigration soutenue continue de bénéficier du soutien de la population et s'il n'existe pas un taux d'étrangers dont le dépassement serait jugé problématique, voire inacceptable par la population autochtone.

Le CES souligne la nécessité de prendre au sérieux les appréhensions des Luxembourgeois : peur de ne plus être compris dans leur langue, peur de la "*Überfremdung*" 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

⁷ au 31 mai 2006

nécessité et les bienfaits, économiques, sociaux et culturels, des migrations et d'une politique d'intégration active, accompagnée.

Ces campagnes devront aussi faire comprendre au public que l'immigration est un élément fondamental de l'identité luxembourgeoise.

La présence au Luxembourg de communautés d'immigrés numériquement importantes et linguistiquement et culturellement homogènes, présentant souvent un niveau de qualifications similaire, tend a priori à favoriser une certaine segmentation culturelle du marché de l'emploi.

De manière générale, 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.

Le défi pour la politique consistera à respecter la diversité au sein de la société et à reconnaître les droits des communautés et des individus qui les composent, tout en sauvegardant l'unité nationale grâce aux institutions, à la politique linguistique et à la transmission de valeurs communes.

Les autorités politiques doivent créer les conditions pour que les différentes composantes de la société se rencontrent, s'échangent et construisent un projet commun de l'identité nationale.

Vu la composition actuelle de l'immigration, se caractérisant par une large identité de culture, de religion et d'appartenance ethnique avec les autochtones, et toutes choses restant égales par ailleurs, le processus continu d'intégration devrait pouvoir se faire de façon harmonieuse et sans difficultés majeures, sans qu'il y ait lieu de craindre "*un clash de civilisations*".

L'intégration est un processus d'ajustement mutuel des migrants et de la société, qui a pour effet de changer à la fois l'immigré et la collectivité qui le reçoit. En particulier, une proportion grandissante d'immigrés instruits et cosmopolites ne manqueront pas d'influencer la culture luxembourgeoise dans leur sens.

Afin d'éviter l'émergence d'une société duale, entre autochtones et immigrés, avec des droits différents, notamment en ce qui concerne le degré de participation à la vie publique et politique, et d'améliorer le degré d'acceptation des immigrés, le CES salue le projet du Gouvernement de faciliter l'acquisition par les étrangers de la nationalité luxembourgeoise et d'instaurer la double nationalité.

6 L'IMMIGRATION EN TANT QUE FACTEUR DE COMPETITIVITE

61 Les besoins de l'économie

Bien qu'il soit impossible d'établir un diagnostic chiffré précis de la demande de travail, celui-ci restant toujours à court terme et dépendant de la conjoncture, il est un fait que l'économie a des besoins constants et structurels en main-d'œuvre, surtout hautement qualifiée, qu'il lui est difficile de combler sur les marchés de l'emploi national et même grand régional.

Dans le cadre du présent avis, les emplois que le CES considère comme emplois hautement qualifiés sont grosso modo ceux compris dans les trois premiers grands groupes de la Classification internationale type des professions (CITP), établie par le Bureau international du travail. Dans ce système, les emplois sont classés par rapport à la nature du travail effectué, sur base du critère de "niveau de qualification" et de "spécialisation des qualifications" requis pour exécuter les tâches et fonctions des professions, indépendamment du fait que la personne ait acquis les compétences par des études complètes ou par l'expérience professionnelle. Sont visées plus particulièrement les professions reliées à la gestion et à l'administration, les professions intellectuelles, scientifiques et de la finance et les professions de niveau technique, à l'exception de celles qui sont liées au travail manuel.

Bien que la Grande Région représente un réservoir de recrutement considérable, certains secteurs ayant besoin de collaborateurs hautement spécialisés, connaissent des problèmes structurels de main-d'œuvre, les ressources des régions limitrophes ne suffisant pas ou plus. Il s'ensuit que l'industrie, les services financiers et le secteur des services en général doivent, pour satisfaire leurs besoins en personnel hautement spécialisé, pouvoir recruter dans le monde entier.

Dans le cadre d'une politique de diversification économique ciblée, le Luxembourg devra recourir à l'immigration pour doter les nouveaux créneaux qu'il entend développer des compétences nécessaires, notamment dans les domaines des technologies nouvelles où le Luxembourg, et de façon générale l'Europe, souffrent d'un déficit structurel de main-d'œuvre hautement qualifiée.

Ainsi, le développement au Luxembourg de nouvelles activités dans le domaine des technologies de l'information, des communications et du multimédia ou d'autres technologies de pointe telles que les biotechnologies, les nanotechnologies, ou l'écotechnologie, est conditionné par la migration au Luxembourg de talents internationaux.

Pour compenser la pénurie de main-d'œuvre dans les autres segments du marché du travail (travailleurs qualifiés, moyennement qualifiés, peu qualifiés et non qualifiés), le CES est d'avis que les recruteurs des entreprises devraient en priorité se diriger vers les anciens et les nouveaux pays partenaires de l'Union européenne, qui comptabilise un total de 17,4 millions de chômeurs en juillet 2006 (Source : estimations Eurostat).

A cet effet, le CES recommande une collaboration renforcée entre services de placement publics et privés du Luxembourg et ceux des autres Etats membres, afin de doter l'économie des compétences correspondant aux profils recherchés et faisant défaut sur le marché de l'emploi national et régional.

62 La complexité des démarches administratives

621 L'embauche des salariés

6211 Les procédures

L'embauche des ressortissants d'un Etat tiers et de ceux des nouveaux Etats membres, par une entreprise luxembourgeoise se heurte à l'heure actuelle à des difficultés multiples liées à la complexité des démarches administratives à suivre :

1. L'employeur est tout d'abord tenu de déclarer la vacance de poste à l'ADEM, qui vérifie dans ses fichiers si une personne appropriée inscrite ne pourrait pas occuper le poste en question.

En application du principe de la "priorité d'embauche communautaire", consacré par l'article 1^{er} du règlement CEE 1612/68 concernant la libre circulation des travailleurs, le permis de travail n'est accordé qu'après l'analyse de la situation du marché de l'emploi et le constat qu'il n'existe pas de main-d'œuvre communautaire disponible sur place susceptible d'occuper le poste vacant. Le principe de la priorité d'emploi des ressortissants communautaires apparaît cependant difficilement praticable dans les faits.

2. Si le profil recherché n'est pas disponible sur le marché de l'emploi national, l'employeur présente, en double exemplaire, une déclaration d'engagement du travailleur étranger à l'ADEM. Cette déclaration contresignée par le travailleur vaut demande en obtention d'un permis de travail. Elle doit être faite avant l'entrée en service du travailleur.

Après avoir émis son avis, l'ADEM transmet le dossier à une commission spéciale, laquelle recommande au ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, compétent en la matière, de prendre une décision d'attribution ou de refus du permis de travail.

Le ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, Direction de l'Immigration, délivre le permis de travail en double et l'envoie à l'employeur.

3. Pour pouvoir établir sa résidence au Luxembourg, la personne ressortissante d'un Etat tiers doit prouver l'existence de moyens de subsistance. Cette preuve est rapportée par la présentation du permis de travail. L'autorisation de séjour est accordée par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration.

4. Suivant le pays de provenance, le travailleur étranger doit disposer d'un visa pour entrer sur le territoire luxembourgeois.

Les demandes de visa sont à introduire en personne auprès d'une mission diplomatique ou consulaire du Luxembourg ou auprès d'une mission diplomatique ou consulaire du pays membre de la Convention d'application des accords de Schengen qui représente le Luxembourg en matière de délivrance de visa dans le pays de résidence du demandeur.

Le visa est accordé par le ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration qui le transmet à la mission diplomatique ou consulaire qui a reçu la demande.

6212 Les propositions du CES

Afin de lever les obstacles administratifs rencontrés par les entreprises luxembourgeoises obligées de recourir à du personnel extra-communautaire, la réforme de la législation de 1972 doit en tout état de cause donner lieu à une simplification, à un assouplissement et à une accélération de la procédure d'octroi des permis de travail.

Le CES demande que la future loi sur l'immigration assure une plus grande transparence dans l'attribution des permis de travail en fixant un certain nombre de critères fondant le refus ou l'octroi du permis. Ces critères devront orienter et accélérer la pratique de l'administration et faciliter aux demandeurs la constitution d'un dossier d'autorisation complet.

Le permis de travail devrait être attribué, notamment si l'un des critères suivants est rempli:

- le dépassement d'un certain seuil de salaire faisant présumer des compétences et qualifications importantes dans le chef du travailleur,
- la maîtrise de langues étrangères ou la connaissance de cultures étrangères, considérées comme compétences nécessaires à l'accomplissement de certaines tâches et non disponibles sur le marché du travail national,
- le permis est sollicité dans le cadre d'une mutation intra-groupe,
- l'embauche d'un ressortissant d'un pays tiers s'avère indispensable pour la réalisation d'un projet porteur de création d'emplois durables.

Dans le cadre de la modernisation de la législation sur les étrangers, le CES demande que le système parallèle et compliqué d'attribution des permis de travail et du titre de séjour soit remplacé par l'instauration d'une seule procédure devant mener à un permis unique (travail/séjour).

La distinction entre les titres de séjour et les permis de travail peut en effet créer des situations absurdes dans lesquelles les migrants peuvent avoir le droit de résider, sans avoir le droit de travailler, ou, plus absurdement l'inverse.

Le CES recommande que tous les résidents de pays tiers auxquels on a accordé un titre de séjour aient automatiquement le droit de gagner leur vie par le travail, sans être astreints à disposer en outre d'un permis de travail. Ainsi, ils ne seraient pas obligés de dépendre d'allocations sociales et ne seraient pas incités à enfreindre la loi pour subvenir à leurs besoins élémentaires. Ces dispositions auraient un impact important sur les migrants, étant donné que l'oisiveté forcée peut avoir des

conséquences psychologiques graves, mais également sur la manière dont la société en général perçoit les migrants.

Le CES estime que, dans le cas d'un permis de travail/séjour unique, la perte de l'emploi ne doit pas entraîner la révocation immédiate du permis et ainsi obliger le travailleur à quitter le territoire national dans les plus brefs délais. La durée de validité du permis devrait être prorogée pour une certaine période afin de laisser suffisamment de temps pour trouver un nouvel emploi.

Il convient encore d'abolir le système lourd des permis de travail A, B, C et D au profit de deux types de permis de travail/séjour nouveaux : un permis initial à durée limitée, prorogeable, donnant le droit de travailler chez tout employeur dans une même profession, et un permis définitif qui serait sans restriction aucune.

Les mesures nécessaires doivent être prises pour accélérer la procédure d'octroi du permis de séjour/travail, en sorte que celui-ci devrait pouvoir être attribué dans un délai de six semaines au maximum à partir de la demande.

Le travailleur concerné devrait par ailleurs avoir le droit de demander lui-même le renouvellement de son permis de travail/séjour. Pour toute nouvelle embauche d'un ressortissant d'un Etat tiers, l'employeur devra toutefois rester seul habilité à demander la première délivrance du permis de travail/séjour, afin que l'ADEM puisse être en mesure de faire valoir le principe de la priorité d'emploi des ressortissants communautaires.

622 L'établissement des indépendants

- L'attrait du Luxembourg en tant que site d'investissement dépend aussi de la réglementation en vigueur. Ainsi, il arrive souvent que des sociétés implantées dans un Etat tiers souhaitant ouvrir une filiale, succursale ou agence sur le territoire national, demandent des garanties que toutes les autorisations nécessaires, notamment les permis de travail pour l'équipe dirigeante, puissent être délivrées rapidement. Souvent, elles veulent s'assurer aussi que les conjoints des membres de leur personnel puissent les rejoindre sans délai et avoir accès au marché du travail.

Les procédures en matière d'entrée, de séjour et d'accès à l'emploi des étrangers devront être adaptées afin de tenir compte de ces prémisses.

6221 Les procédures

- Pour les personnes non communautaires qui souhaitent s'établir sur le territoire du Grand-Duché et y exercer une profession soumise à une autorisation d'établissement, conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, la démarche à suivre est la suivante :

1. L'intéressé s'adresse au ministère des Classes moyennes, soit directement, soit par l'intermédiaire de la Chambre de commerce ou de la Chambre des Métiers. Ce ministère, après examen du dossier, donne un accord de principe sur

l'autorisation d'établissement (il ne peut pas s'agir de l'accord définitif puisque l'intéressé n'est pas encore en possession de son autorisation de séjour).

2. Ensuite, l'étranger doit introduire une demande d'autorisation de séjour pour indépendants auprès du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, en y joignant l'accord de principe du ministre des Classes moyennes. A défaut de précision dans la loi, la pratique administrative a posé les conditions et limites suivantes :

- garantie bancaire de 12.500 € par personne adulte, bloquée en faveur du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration,
- le droit au regroupement familial peut être donné au plus tôt après trois ans de permis de séjour.

3. L'intéressé se voit délivrer l'autorisation d'établissement respectivement par le ministère des Classes moyennes ou le ministère de l'Economie et du Commerce extérieur selon la nature des activités.

4. Le cas échéant, l'intéressé doit demander un visa pour entrer sur le territoire du Grand-Duché.

6222 Les propositions du CES

Le CES estime que les procédures d'établissement et d'accueil des immigrés et de leurs familles peuvent s'avérer excessivement longues et complexes, voire dissuasives, notamment en ce qui concerne le renforcement des secteurs clés de l'économie par des cadres étrangers. Un effort de simplification et de modernisation doit être effectué afin de réaliser une amélioration structurelle de l'environnement légal en la matière et ainsi augmenter la compétitivité du site économique luxembourgeois.

Quant à la procédure d'introduction d'une demande d'autorisation de séjour pour indépendants, le CES invite le Gouvernement à réfléchir à des mécanismes plus efficaces qui permettent d'encourager l'implantation d'investisseurs non-communautaires, tout en évitant les abus menant à des activités factices ou à des emplois virtuels.

Le CES suggère de plus que le Ministère des Affaires étrangères soit durablement représenté au sein de la commission consultative en matière d'autorisation d'établissement.

623 L'immigration à des fins d'études, de stage et de recherche

Le CES demande, dans le cadre de la transposition de la directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, qu'il soit créé un régime spécial assoupli pour les personnes effectuant des études, un stage, une formation ou poursuivant une activité connexe limitée dans le temps au Luxembourg.

Ce régime favorable devrait aussi valoir pour les chercheurs reliés aux travaux de l'Université et des centres de recherche publics.

63 Les propositions générales

Le CES est d'avis que les décisions rendues par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en matière de permis de travail/titre de séjour devraient être plus transparentes. A cet effet, il recommande de confier à une commission existante ou à créer, de composition tripartite, la mission de suivre la politique du ministère en la matière, d'en débattre, d'émettre des propositions et de mettre sur pied de grandes orientations devant guider la pratique administrative. Cette mission d'avis pourra utilement être reprise par le CES.

Outre les mesures de simplification, des efforts doivent être développés pour mieux faire connaître le déroulement exact des procédures d'admission, notamment par la publication d'informations sur les sites Internet des ministères concernés.

Au-delà des conditions légales, le Luxembourg doit créer un environnement général favorable à l'accueil de travailleurs hautement qualifiés et de leurs familles, afin d'assurer son essor économique.

Le cadre de vie, la présence d'écoles internationales et d'infrastructures et de liaisons de transport performantes peuvent être des facteurs aussi déterminants pour la décision d'une entreprise de s'implanter dans un pays que le régime fiscal ou le système de la sécurité sociale.

L'immigration ne saurait toutefois à elle seule répondre durablement au déficit structurel de l'offre de travail.

Elle doit être accompagnée d'un ensemble d'actions visant à mobiliser le potentiel interne de main-d'œuvre: meilleures formation, information et orientation scolaires, élargissement et meilleur ciblage des programmes de formation continue, réorientation des chômeurs, promotion du travail féminin et des personnes âgées, et autres.

Sur le moyen et le long terme, le Luxembourg doit avoir la capacité de contribuer au développement de la main-d'œuvre qualifiée et hautement qualifiée dont il a besoin pour prospérer et, en même temps, veiller à une meilleure adéquation entre la formation initiale et continue et la réalité du marché de l'emploi. Des efforts accrus sont nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière d'éducation et de formation, visant à promouvoir la société de la connaissance : porter à au moins 85% le taux des jeunes ayant accompli leur cursus dans l'enseignement secondaire supérieur et à 50% la proportion de citoyens détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur. En 2005, ces taux s'élevaient à respectivement 48,4% et 26,6% (source : STATEC ; Enquête sur les Forces de Travail). Pour répondre à ce double défi, une réforme du système éducatif et le développement ambitieux de l'Université du Luxembourg s'imposent.

7 POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION VOLONTARISTE ET CIBLEE

Le CES estime que l'emploi transfrontalier est insuffisant pour combler les besoins de l'économie et qu'une politique d'immigration volontariste doit être mise en place afin de maintenir une offre de travail diversifiée répondant aux profils professionnels recherchés et insuffisamment disponibles sur le marché de l'emploi national et grand régional.

Le CES se prononce pour la mise en place d'une politique de l'immigration ciblée. Il s'agit de définir des critères permettant de favoriser de façon pondérée l'immigration de personnes possédant les qualifications et compétences utiles au développement économique et complémentaires à celles des autochtones.

Il convient de souligner que l'action du Gouvernement en matière de politique d'immigration ne pourra pleinement s'exercer que sur la catégorie des étrangers non communautaires, qui ne représentent à l'heure actuelle qu'environ 5% de la population totale du Grand-Duché. Cette liberté d'action se rétrécira davantage encore avec la fin du régime transitoire des nouveaux Etats membres ainsi qu'avec l'adhésion d'autres pays à l'Union européenne.

Les autorités doivent faciliter le recrutement d'étrangers dans les secteurs économiques où il y a actuellement pénurie de main-d'œuvre, d'autres où il y en aura à l'avenir et les créneaux d'activités à forte croissance que le Luxembourg entend développer, notamment en assouplissant les conditions à respecter pour l'octroi du permis de travail.

Dans l'intérêt d'une intégration plus facile, il y a lieu de favoriser une immigration en provenance de pays culturellement proches du nôtre.

Le CES insiste par ailleurs sur la nécessité d'accompagner la politique d'immigration par une politique d'intégration ambitieuse visant l'insertion rapide et durable des immigrés dans la société luxembourgeoise.

8 POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION AU NIVEAU EUROPEEN

Sur le plan européen, le CES rappelle que le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a mis l'accent sur la nécessité d'intégrer la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers et sur l'importance d'intensifier la coopération avec les pays tiers en ce qui concerne la gestion des migrations, y compris les mesures à appliquer pour prévenir et combattre la migration illégale ainsi que la traite des êtres humains.

Lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont adopté le "Programme de La Haye", ensemble de dix priorités relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui prévoit en ce qui concerne l'immigration, dans un délai de cinq ans :

- de lutter contre l'immigration illégale, en particulier contre la traite des femmes et des enfants ;
- de mettre en place un plan relatif à l'immigration légale ;
- de favoriser l'intégration des immigrants dans les pays de l'Union en fournissant par exemple aux administrations locales et aux employeurs un recueil de bonnes pratiques.

Faisant suite au Programme de La Haye, la Commission a présenté le 11 janvier 2005 un "*Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*", qui visait à amorcer la réflexion sur les meilleures façons de réguler l'entrée et le séjour des ressortissants d'Etats tiers venus chercher un emploi au sein de l'Union européenne. L'objet du Livre vert est de susciter un large débat entre tous les acteurs concernés par l'élaboration d'une politique communautaire de l'immigration.

Sur la base des résultats de cette consultation publique, et conformément au Programme de La Haye, la Commission a établi un programme d'action relatif à l'immigration légale, y inclus les procédures d'admission, qu'elle a publié le 21 décembre 2005. Ce programme d'action, qui met principalement l'accent sur l'immigration économique, énumère les mesures et les initiatives législatives que la Commission a l'intention de prendre dans le domaine de l'immigration légale pendant la période de 2006 à 2009 :

- une série de propositions législatives sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi ;
- un certain nombre d'instruments non législatifs afin d'améliorer sensiblement l'échange et la coordination des informations disponibles en matière d'immigration ainsi que l'accès à ces informations ;
- en matière de politique d'intégration, suivi des mesures proposées par la Commission dans sa communication "*Programme commun pour l'intégration*" ;
- une série de mesures visant à renforcer la coopération avec les pays d'origine des immigrants de manière à gérer efficacement les flux migratoires dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

A l'issue de la conférence euro-africaine sur le thème de la migration et du développement, qui s'est tenue à Rabat les 10 et 11 juillet 2006, un plan d'action a été adopté contenant des mesures relatives à

- la promotion du développement : la mise en place d'instruments financiers favorisant le co-développement, le développement des connaissances et du savoir-faire et des mesures visant à assurer que des compétences suffisantes soient disponibles pour le développement des pays africains, les partenariats entre les institutions scientifiques et techniques, le renforcement de la coopération en matière de formation ;
- la migration légale : l'établissement de programmes de coopération en matière de gestion de la migration légale, les mesures facilitant la circulation des travailleurs et des personnes ;
- l'immigration irrégulière : la coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière, le renforcement de la capacité de contrôle des frontières nationales des pays de transit et de départ, la coopération opérationnelle policière et judiciaire et l'aide aux victimes, les mécanismes de financement et le cadre institutionnel de ces actions.

Le CES déplore le peu de progrès qui ont été réalisés jusqu'à présent dans le domaine de la politique d'immigration européenne. Il demande que le Gouvernement soutienne la définition et l'application rapides d'une vraie politique d'immigration commune devant comprendre des actions ambitieuses dans les domaines suivants :

- les contrôles aux frontières extérieures ;
- les conditions et les critères pour un séjour de longue durée et l'accès à l'emploi ;
- la lutte contre l'immigration clandestine ;
- la coopération au développement avec des pays tiers ;
- la conclusion de traités de réadmission avec des pays tiers pour le retour des immigrés illégaux.

9 POUR UNE POLITIQUE D'INTEGRATION ACTIVE

Afin que la cohésion sociale soit maintenue, il est indispensable que les nouveaux arrivants fassent l'objet d'une politique d'accueil et d'intégration active.

91 Les enjeux et les défis de l'intégration

- Comme le CES l'a constaté sous la partie 54, le Luxembourg est traditionnellement une société ouverte et tolérante, mais, ces dernières années, des appréhensions se sont fait jour quant à la capacité d'intégration des nouveaux arrivants.

L'intégration est vitale pour des raisons d'identité et de solidarité nationales. Elle vise à éviter la formation de "sociétés parallèles", c'est-à-dire de structures sociales séparées selon des critères ethno-culturels.

Toutefois, l'enjeu est aussi économique. Dès lors qu'une part importante de la population active est insuffisamment formée en raison d'une intégration déficiente, la productivité moyenne du pays, donc sa croissance en souffre.

L'intégration doit être un processus réciproque qui promeut à la fois l'identité individuelle et l'identité collective : chaque individu doit donc faire un effort vers la société, et inversement, la société doit également faire un effort envers l'individu.

- Une distinction *théorique* est généralement opérée entre deux modèles différents d'intégration : le modèle dit de l'"assimilation", qui serait inspiré par une volonté d'acculturation, surtout par la langue, et le modèle de type anglo-saxon ou néerlandais, qui favoriserait l'épanouissement d'un "multi-culturalisme". 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*, l'intégration ne pourra pas se réaliser par une assimilation forcée, mais le Luxembourg devra par la force des choses s'orienter selon le modèle du multi-culturalisme. Il s'agit toutefois d'éviter l'écueil d'un "enclavement ethnique" de certaines communautés. 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 permanent de la nation luxembourgeoise.

La politique d'intégration doit viser l'ensemble des catégories d'immigrés, qu'ils soient communautaires ou non communautaires.

De la part de l'immigré, l'intégration exige l'acceptation et un effort d'adaptation aux règles de la vie en commun de la société qu'il entend rejoindre.

Il est parfois avancé que l'intégration des immigrés portugais serait plus difficile que celle des autres catégories d'immigrés. Cela peut tenir d'un côté à l'importance numérique de la communauté portugaise. Plus une communauté est nombreuse, plus les besoins d'échange avec d'autres communautés sont faibles. D'un autre côté, en venant au Luxembourg, un certain nombre d'immigrants portugais n'ont eu qu'un

projet d'émigration temporaire. C'est au fil des années, avec la scolarisation de leurs enfants dans le système éducatif luxembourgeois, que leur projet de vie dévie.

L'intégration est un processus de longue haleine et généralement intergénérationnel. Il est tout à fait normal que les immigrés de la première génération préfèrent côtoyer les membres de leur propre communauté, dont ils maîtrisent la langue et dont ils partagent les repères culturels.

Par ailleurs, des études sociologiques démontrent que pour "s'intégrer" au mieux dans la société d'accueil, il est indispensable que l'immigré "se réfugie" dans sa communauté qui est déjà en place. Ce paradoxe a été pour la première fois mis à jour dans une étude restée célèbre menée aux Etats-Unis sur les paysans polonais immigrés par Thomas et Znaniecki⁸.

En outre, le dictionnaire "La sociologie" des éditions Encyclopaedia Universalis résume le paradoxe en question comme suit :

"L'absence de cadres sociaux stables et de règles sociales intériorisées conduit non au bonheur, mais à la démoralisation de l'individu: son existence n'a plus de signification, son avenir n'a plus de sens. Des études récentes sur les immigrants en Israël démontrent encore, de façon apparemment paradoxale, la validité de la théorie durkheimienne. On a observé, en effet, que, parmi les immigrants, ceux qui s'adaptaient le plus rapidement à la société d'accueil étaient ceux qui manifestaient le plus haut degré de traditionalisme et d'attachement à leurs coutumes et milieu d'origine. Ce résultat apparemment surprenant s'explique par le fait que l'attachement aux traditions est le signe que l'immigrant n'est pas victime du processus de désorganisation sociale dont parlent Thomas et Znaniecki. Il est, en d'autres termes, le signe que les règles qui régissaient la communauté d'origine continuent de fonctionner dans la société d'accueil. L'immigrant qui s'adapte rapidement à la société nouvelle est donc celui qui retrouve sur place des membres de sa collectivité d'origine, qui s'y intègre, et qui y trouve un cadre de référence et un soutien qui l'incite à rechercher une conduite rationnelle dans la société d'accueil. Il est donc traditionaliste : c'est pour lui le moyen de manifester son intégration à la communauté d'origine qu'il retrouve sur place. Mais, en même temps, cette intégration le préservant de la démoralisation, il est davantage capable d'adopter une conduite rationnelle dans la société d'accueil. La petite collectivité d'origine installée sur place joue ainsi, en quelque sorte, le rôle d'un milieu relais."

Ce refuge ne peut cependant être que transitoire, afin de prévenir l'émergence de sociétés parallèles. Le CES adhère au principe de la liberté culturelle, qui consiste à savoir résister au maintien systématique des traditions passées, quand les individus voient des raisons de changer leur mode de vie. C'est dans ce sens que le paradoxe du refuge d'une personne migrante dans sa communauté d'origine pour mieux s'intégrer dans la société d'accueil doit être interprété, et en aucun cas comme la défense d'un repli communautaire.

⁸ THOMAS (W.I.) et ZNANIECKI (F.): "The Polish Peasant in Europe and America" 3 vol (1918 – 1921). Ce livre est considéré comme un des plus importants de toute la littérature sociologique tout comme celui de Durkheim sur le suicide, qui a introduit le concept d'anomie individuelle.

En effet, actuellement, un certain nombre de pays européens assistent à des phénomènes d'identitarisme où des migrants ne sortent plus de leur culture d'origine et n'adoptent pas les valeurs de la société d'accueil, voire rejettent celles-ci.

Le chômage et un ascenseur social en panne en sont certainement des explications. Une autre est la disponibilité croissante de technologies et médias nouveaux (Internet, télévision par satellite), qui permettent de garder de fortes connexions avec la culture d'origine. La conséquence d'un tel repli communautaire n'est dans ce cas pas une société multiculturelle libre, mais l'existence de cultures isolées sous une forme de "monoculture plurielle"⁹, état qui peut être considéré comme faillite de l'intégration et de l'assimilation.

- Si le CES a tenu à ouvrir cette parenthèse plus théorique, c'est que l'opinion publique interprète la recherche par l'immigré de ses concitoyens, de ses semblables comme une incapacité voire un refus de s'intégrer. Or, c'est justement le contraire !

Les pouvoirs publics ont donc la responsabilité de prendre à cœur cette importante problématique sociétale et de rendre l'intégration la plus rapide et la plus efficace possible en ouvrant la société aux immigrés, c'est-à-dire en la rendant accessible à tous.

De la part de la société, l'intégration implique l'offre aux migrants d'un emploi, d'une habitation, d'une éducation, d'une formation, de loisirs, ainsi qu'une participation politique accrue.

L'immigration crée ainsi des besoins nouveaux en matière d'infrastructures auxquels il s'agit d'apporter une réponse en temps utile, au mieux dans une approche prospective, par exemple au niveau du logement, des routes, des transports publics, des écoles et des hôpitaux.

En particulier, le système éducatif doit faire l'objet d'une réforme approfondie en vue de tenir compte de la diversité socioculturelle de la société.

En outre, les efforts doivent être intensifiés en vue d'accroître l'offre de logements abordables. Si l'espace à l'intérieur des périmètres existants est suffisant pour accueillir quelques centaines de milliers d'habitants supplémentaires, des dispositions doivent être prises pour viabiliser les terrains et inciter les propriétaires à les mettre sur le marché. En ce qui concerne le logement locatif, le CES insiste sur l'urgence à accroître le parc locatif social. Toute forme de discrimination dans l'accès au logement locatif, tant normal que social, doit être bannie.

Le CES se félicite de l'intention du Gouvernement de compléter l'actuel huitième programme de construction d'ensembles de logements subventionnés, qui porte actuellement sur la réalisation de quelque 10.800 unités de logement, par de nouveaux projets et de nouvelles réserves foncières.

⁹ "Le multiculturalisme doit servir la liberté". Amartya Sen, Le Monde du 30 août 2006.

Une intégration réussie doit en outre ouvrir la perspective aux immigrés d'avoir accès aux mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux.

La mobilité sociale intergénérationnelle, qui désigne le changement de position sociale de père en fils, peut être un indicateur d'égalité des chances et d'insertion des étrangers dans la société.

L'enquête PSELL-3/2004 (Panel Study Living in Luxembourg) du CEPS a révélé que chez les citoyens portugais, l'indice de reproduction sociale est bien plus élevé que chez les Luxembourgeois et les autres étrangers résidents. Ainsi, plus de 80% des actifs portugais appartiennent à la même catégorie professionnelle que leurs pères, en majorité des ouvriers. Environ 10% ont connu une mobilité ascendante et 8%, une mobilité descendante. Ces indices sont respectivement de 43%, 45%, 12% pour les Luxembourgeois et de 48%, 35%, 17% pour les étrangers autres que les Portugais.

L'ascension sociale insuffisante des Portugais s'explique sans doute en partie par une inégalité de compétences et de qualifications acquises à la sortie du système d'enseignement. 60% des actifs portugais ont un niveau d'enseignement primaire, contre 19% des actifs luxembourgeois (source : STATEC, enquête sur les forces de travail 2005).

La situation socio-économique des élèves et les exigences linguistiques sont principalement à la source de cette inégale répartition des échecs scolaires, qui constitue l'un des principaux défis pour la politique d'intégration au Luxembourg.

92 La politique scolaire

Les études PISA (Programme for International Student Assessment) réalisées par l'OCDE ont montré qu'au Luxembourg, les résultats scolaires se situent en-dessous de la moyenne OCDE et que l'écart entre les élèves issus de l'immigration et les élèves autochtones est relativement prononcé. De même, les niveaux de formation sont inférieurs à la moyenne OCDE, les échecs scolaires favorisant l'abandon de l'école.

En particulier, l'enseignement trilingue, combinant le luxembourgeois, le français et l'allemand, qui est certes important du point de vue de la cohésion sociale, rend l'apprentissage plus difficile aux enfants de migrants.

Le haut niveau exigé en allemand et la transmission du savoir en langues allemande et luxembourgeoise constituent souvent une pierre d'achoppement pour les enfants de migrants, dont la plupart parlent une langue romane à la maison.

Le CES note avec satisfaction que les autorités politiques ont entrepris une série de mesures de réforme visant à répondre à ces difficultés. Ces mesures, qui commencent à démontrer leur efficacité, doivent être continuées et développées.

Il est souhaitable que les enfants de migrants apprennent le luxembourgeois dès le plus jeune âge, afin qu'ils soient préparés pour la suite de leur cursus scolaire,

notamment pour mieux pouvoir suivre l'enseignement de l'allemand à l'école primaire, dont la didactique est principalement conçue pour un public d'enfants autochtones. A cette fin, le CES recommande de rendre l'enseignement préscolaire obligatoire pour les enfants de trois ans. Le soutien fourni sous forme de cours intégrés, dans plusieurs établissements préscolaires, aux enfants d'origine portugaise est tout à fait louable. En les aidant à maîtriser leur langue maternelle, ces cours renforcent le développement de leurs capacités cognitives et communicatives et leur facilitent ainsi l'apprentissage d'autres langues.

En effet, la linguistique a démontré depuis longtemps que la maîtrise de la langue maternelle est quasiment une *conditio sine qua non* pour un individu, pour qu'il puisse apprendre avec succès une ou des 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.

Il importe dès lors que si le pays d'accueil, en l'occurrence le nôtre, veut augmenter l'efficacité de l'École dans l'enseignement de sa ou de ses langues aux enfants de migrants afin qu'ils réussissent au mieux leur adaptation au nouveau milieu, il mette en œuvre des moyens pertinents pour leur faire apprendre correctement leur langue maternelle.

Au-delà, le CES se demande s'il ne conviendrait pas de remplacer, dans la mesure du possible, une des langues étrangères usuelles figurant aux programmes scolaires par la langue maternelle, voire de faire de la langue maternelle la langue véhiculaire des cours, ce qui, a priori, devrait permettre d'endiguer les trop nombreux échecs et abandons scolaires des enfants de migrants. Il faut toutefois éviter que cette approche n'aboutisse à la ghettoïsation de ces populations. La problématique dépassant le cadre de la présente saisine, le CES se propose de faire un avis sur cette question.

A l'école primaire, l'offre de cours présentant certains aspects du programme officiel d'enseignement en portugais permet aux enfants lusophones de rattraper les retards par rapport à leurs condisciples dus à des raisons linguistiques.

Le CES encourage la poursuite de la rédaction de manuels en français ou bilingues (français-allemand) comme supports à l'enseignement primaire et la mise en place de cours spéciaux d'allemand et de luxembourgeois.

Au niveau de l'enseignement secondaire - classique, technique et professionnel – des réformes ont également été réalisées tendant à aplanir les difficultés linguistiques des élèves étrangers.

Le CES salue que les élèves de l'enseignement professionnel aient le choix entre le français et l'allemand comme langue étrangère. Il recommande de développer les filières francophones de cet enseignement.

Il est encore salué que l'offre de cours francophones a été étendue dans l'enseignement secondaire technique, allant de pair avec l'élaboration de manuels bilingues, même si elle est encore insuffisante.

Au niveau de l'enseignement secondaire général, l'offre de cours intensifs d'allemand dans quatre établissements s'est avérée bénéfique en permettant à des enfants issus de l'immigration ayant eu quelques faiblesses en allemand au départ d'intégrer le système scolaire traditionnel par la suite. Cette offre devrait être généralisée à l'ensemble des établissements d'enseignement secondaire classique.

Le CES est d'avis que les élèves devraient avoir la possibilité de faire des études secondaires et supérieures, même si leurs connaissances de l'une ou l'autre langue véhiculaire ne sont pas parfaites.

Il approuve la mise en place de classes internationales préparant au diplôme du Baccalauréat international dans une école publique, le Lycée technique du Centre. Cette offre, qui permet aux enfants, notamment ceux issus de l'immigration, d'avoir accès à l'enseignement supérieur sans être restreints par des connaissances élevées en allemand et sans être obligés de payer un minerval onéreux pour l'inscription dans une école privée, devrait être étendue à d'autres lycées.

De même, le CES soutient la création d'un établissement secondaire public de langue allemande en collaboration avec la région voisine de la Sarre, dans lequel le français occuperait une place moins importante.

Afin de faciliter l'apprentissage de la langue luxembourgeoise aux enfants de migrants, les cours de luxembourgeois devraient se faire de manière plus structurée, mettant prioritairement l'accent sur une bonne connaissance passive.

Davantage encore que les difficultés linguistiques, la famille et le milieu socio-économique exercent une influence déterminante dans le décrochage scolaire. La famille joue en effet un rôle majeur dans l'acculturation et la transmission de valeurs, telles que celles liées à l'importance de la scolarisation. Les milieux aisés et cultivés sont par ailleurs plus à même de fournir à leurs enfants un soutien et une aide à la maison et peuvent toujours leur offrir en dehors de l'école les cours nécessaires à leur réussite.

Les enfants de migrants sont particulièrement concernés par l'inégalité des chances à l'école alors que la plupart d'entre eux proviennent de milieux socio-économiques défavorisés.

Le CES prend acte des réformes enclenchées par le Gouvernement, comportant une série de mesures de soutien pour la réussite des élèves et un enseignement plus individualisé, mieux adapté aux capacités de chaque élève.

Il approuve l'introduction de la journée continue ("*Ganztagsschule*"). Le temps supplémentaire à la disposition des élèves leur permet d'approfondir leurs connaissances acquises en classe et de bénéficier d'activités de soutien.

Les mesures de remédiation visant à éviter le redoublement, introduites récemment par le Gouvernement, sont à saluer : classes de soutien, classes relais, aide aux devoirs à la maison et autres.

Le CES recommande d'encourager les enseignants à développer dans les programmes scolaires une pédagogie intégrant des éléments culturels des pays d'origine des enfants de migrants. A cette fin, une formation spéciale pourrait être offerte aux enseignants pour leur permettre de se familiariser avec la culture des communautés représentées au Luxembourg.

Le CES demande par ailleurs de développer les possibilités d'écoles de la deuxième chance pour les jeunes qui ont quitté l'école sans diplôme ni qualification.

Les mesures précitées, pour louables qu'elles soient, ne sont finalement que des pis-aller qui n'ont que des effets correcteurs limités de l'inégalité sociale devant la réussite scolaire.

Depuis des années notre pays est régulièrement tancé, notamment par l'OCDE, pour les piètres performances de son Ecole (cf les rapports PISA). Ainsi, dans sa dernière étude économique sur notre pays (2006), l'OCDE écrit ceci à la page 8 du résumé:

"Une meilleure valorisation du capital humain renforcerait la croissance de la productivité et raffermirait les perspectives d'emploi des résidents peu qualifiés. Il est possible d'améliorer considérablement les résultats scolaires et le niveau d'instruction, qui sont inférieurs à la moyenne OCDE, surtout chez les enfants de migrants et ceux issus de milieux socioéconomiques défavorisés. Beaucoup a été fait pour aider ces enfants à s'intégrer dans le système d'éducation trilingue du Luxembourg, mais on peut aller plus loin.

D'autres réformes permettraient d'améliorer les performances scolaires ; il faudrait notamment réduire le processus de sélection à un âge précoce et éviter le recours généralisé au redoublement."

Dans la partie intitulée "Evaluation et recommandations" on peut notamment lire que "si des réformes ne sont pas engagées, la faiblesse des performances éducatives fera de plus en plus obstacle à la volonté gouvernementale de bâtir une économie des connaissances" et "que l'acquisition de connaissances est particulièrement difficile pour les enfants issus de l'immigration et/ou de milieux socioéconomiques défavorisés ...".

Ces critiques viennent d'être relayées par la Commission européenne dans un tout récent document daté du 8.9.2006 et intitulé "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen – Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation".

Ce document porte, entre autres, sur ce qu'on pourrait appeler le paradoxe de l'équité et de l'efficacité de l'enseignement. Nous citons :

"Le Conseil européen de printemps de 2006¹⁰ a mis en évidence le double défi auquel les systèmes européens d'éducation et de formation doivent faire face, lorsqu'il a conclu qu'ils étaient indispensables au développement à long terme du potentiel de l'UE en matière de compétitivité ainsi qu'à la cohésion sociale. Il a précisé que le rythme des réformes devrait s'accélérer afin de garantir l'existence de

¹⁰ Conseil européen des 23 et 24 mars 2006, conclusions de la présidence, point 23.

systèmes d'éducation et de formation de grande qualité, à la fois efficaces et équitables. ...

... Néanmoins, on part fréquemment du principe que les objectifs d'efficacité et d'équité s'excluent mutuellement. Il s'avère trop souvent que les systèmes d'éducation et de formation actuels reproduisent, voire accentuent, les inégalités existantes.

Or, il ressort des données disponibles que l'équité¹¹ et l'efficacité¹², envisagées dans une plus large perspective, se renforcent mutuellement. ...

... Les systèmes d'éducation et de formation obligatoires devraient assurer à chacun l'enseignement de base et les compétences clés dont il a besoin pour réussir dans une société fondée sur la connaissance. Cet aspect est particulièrement important pour certains groupes défavorisés et dans le cas où les Etats membres pourvoient aux besoins de nombreux migrants et membres de minorités ethniques.

Les systèmes éducatifs comportant un "tracking"¹³ précoce des étudiants accentuent les différences de niveau d'études liées à l'origine sociale, ce qui rend les résultats obtenus par les élèves et les écoles encore plus inéquitables. Le tracking est jugé efficace par certains Etats membres, où des écoles entières sont adaptées à des groupes d'étudiants présentant des besoins et un niveau d'instruction similaires. Toutefois, cette efficacité est remise en cause par les données disponibles. L'acquis des élèves présente de plus grands écarts dans les pays européens (par ex. DE, LI, LU, NL, AT) qui groupent les élèves selon leurs aptitudes à un âge précoce que dans les pays dotés de systèmes scolaires plus intégrés.

Un tracking précoce a des effets particulièrement négatifs sur les niveaux d'instruction des enfants défavorisés. Cela est en partie dû au fait qu'il tend à les aiguiller vers des formes d'éducation et de formation moins prestigieuses. Retarder le tracking jusqu'à l'enseignement secondaire supérieur, en prévoyant simultanément la possibilité de changer de type d'école, peut permettre de réduire la ségrégation et de promouvoir l'équité sans que l'efficacité en pâtisse". ...

¹¹ L'équité désigne le degré auquel les individus peuvent bénéficier de l'éducation et de la formation, en matière de possibilités, d'accès, de traitement et de résultats. Un système est équitable si les résultats de l'éducation et de la formation sont indépendants du milieu socio-économique et d'autres facteurs conduisant à un handicap éducatif et que le traitement reflète les besoins spécifiques des individus en matière d'apprentissage. Les injustices fondées sur l'appartenance à l'un ou l'autre sexe ou à une minorité ethnique, un handicap, des disparités régionales, etc., ne forment pas le thème principal du présent document, mais doivent être prises en considération dans la mesure où elles contribuent aux désavantages socioéconomiques globaux.

¹² L'efficacité porte sur la relation, dans un processus, entre les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus. Un système est efficace si les moyens mis en oeuvre donnent un résultat maximal. L'efficacité relative des systèmes éducatifs est généralement mesurée à l'aide des résultats de tests et d'examen, tandis que leur efficacité par rapport à la société tout entière et à l'économie est jugée à l'aune de leurs taux de retour sur les plans privé et social.

¹³ Ce terme désigne la répartition des enfants dans des écoles distinctes en fonction des aptitudes qu'ils présentent avant l'âge de 13 ans. Bien que le tracking n'implique pas forcément de séparation entre filière théorique/générale et filière professionnelle, il tend à y revenir, dans la pratique. Cette définition n'englobe pas le "streaming" (regroupement en classes homogènes), qui consiste à adapter le programme d'études à différents groupes d'enfants selon leurs aptitudes, mais au sein d'un même établissement.

De ce texte, le CES tire la conclusion qu'il est urgent de créer des structures scolaires beaucoup plus intégrées voire une structure unique pour les enfants âgés de 12 à 15 ans du type tronc commun.

93 La politique d'accueil

Le CES recommande de renforcer le volet "accueil" des procédures d'admission des immigrés, par des mesures telles que l'offre d'informations et de cours de langue et d'éducation civique.

Le CES estime opportun que les immigrés soient activement soutenus dès le début du processus d'intégration, c'est-à-dire lors de leur arrivée dans la commune où ils voudront fixer leur résidence, et fassent l'objet d'un accompagnement par la suite.

Il serait ainsi envisageable qu'au moment de la déclaration d'arrivée, la commune remette à l'immigré un kit "intégration", comprenant notamment une brochure, dans la mesure du possible, dans sa langue maternelle avec des informations pratiques sur la vie au Luxembourg, un questionnaire devant permettre de connaître les attitudes, attentes et contraintes des immigrés en matière de travail, logement, éducation, culture et autres, un dépliant contenant des informations sur la commission consultative pour étrangers du lieu de leur résidence. Il pourra en outre être assigné à l'intéressé un agent municipal faisant en quelque sorte fonction de "tuteur civil", qui aidera l'immigré à élaborer un projet personnel d'intégration et en assurera le suivi. Cet agent serait une personne de contact pour l'immigré qui lui donnerait des conseils pour la résolution de toutes sortes de problèmes liés à l'intégration : recherche d'un emploi et d'un logement, participation à la vie sociale, économique, culturelle et politique du pays, scolarisation des enfants et autres.

Au niveau national, la collecte d'informations par le biais d'un questionnaire joint au formulaire du recensement fiscal annuel permettrait de mieux connaître les besoins et les difficultés des citoyens étrangers et d'adapter continuellement la politique d'intégration à la situation du moment.

A l'instar de ce qui se pratique en France, et ainsi que le préconise par ailleurs l'ASTI, le CES est en faveur de l'introduction d'un contrat d'accueil et d'intégration à conclure entre l'Etat et l'immigré, fixant les droits et les devoirs de part et d'autre.

L'objectif de ce contrat d'intégration 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. L'offre linguistique doit être diversifiée, tenant compte des compétences acquises et comporter au moins le luxembourgeois et le français. La formation civique pourrait comprendre notamment des connaissances sur l'histoire du Luxembourg, sa culture, ses institutions, son système politique, les valeurs d'une société libre et démocratique, le droit du travail, le système éducatif et la sécurité sociale.

Compte tenu du fait que pour les travailleurs communautaires, le principe de la libre circulation empêche toute obligation en la matière, l'attrait des cours à leur égard doit être assurée. Pour les ressortissants non communautaires, il serait légalement possible de leur fixer un programme d'intégration de manière contraignante.

Néanmoins, le CES estime que, plutôt que d'agiter la menace de sanctions, il conviendrait de leur proposer des incitants positifs tels que l'octroi d'un permis de séjour/travail définitif ou la réduction de la durée minimale de séjour de sept à trois ans pour la naturalisation.

Les frais d'inscription aux cours de langue et d'instruction civique devraient être modestes et remboursés à la fin du cours.

De façon générale, le gouvernement devrait mettre à disposition des fonds budgétaires suffisants en vue du développement d'une offre nationale de cours de langue et d'instruction civique. Par ailleurs, le problème du manque actuel de formateurs doit trouver une solution.

94 L'apprentissage des langues par les adultes

La dominance du français sur le lieu de travail n'est pas sans poser des problèmes de communication dans certains secteurs dans lesquels le contact avec le public est primordial, où le luxembourgeois garde donc son importance : par exemple le secteur hospitalier et médico-social.

Le luxembourgeois reste la langue de communication orale des Luxembourgeois et partant un moyen d'intégration sociale. Il continue à fonder le sentiment d'appartenance à la communauté nationale.

Le CES plaide pour l'instauration d'une politique linguistique équilibrée ne cherchant pas à privilégier une langue au détriment d'une autre, mais soucieuse des exigences sur le marché de l'emploi et de la cohésion sociale du pays.

Il importe dès lors de promouvoir systématiquement l'apprentissage, prioritairement, du luxembourgeois, du français et de l'anglais, mais aussi de l'allemand, par les adultes.

Il est un fait que l'offre actuelle de cours en luxembourgeois n'a eu que peu de retentissement. L'une des raisons en est que la formation en cours de soir est inappropriée aux travailleurs travaillant en soirée et à d'autres exposés à des conditions de travail particulièrement dures pendant la journée. De plus, il importerait, le cas échéant, de veiller à une adaptation de la méthodologie appliquée face à un public souvent peu scolarisé.

Le CES recommande partant l'adoption d'un programme de mesures visant à élargir l'offre de cours en luxembourgeois et à la rendre plus attrayante.

Les autorités publiques devraient veiller à augmenter considérablement le nombre d'enseignants et de cours.

Des efforts doivent également être réalisés pour relever la qualité des cours. Les cours devraient être diversifiés par référence à différents niveaux d'aptitude et de connaissances et dispensés par des enseignants disposant d'une formation pédagogique pour adultes. De plus, la formation devrait se limiter à transmettre des connaissances orales.

Il convient de valoriser l'apprentissage du luxembourgeois en sensibilisant la population étrangère sur les secteurs de l'économie dans lesquels la communication en langue luxembourgeoise joue un rôle important.

Le CES accueille avec faveur l'intention annoncée dans le programme gouvernemental d'introduire un congé linguistique pour favoriser l'apprentissage de la langue luxembourgeoise.

Par ailleurs, une plus grande diffusion des incitations existantes à l'apprentissage du luxembourgeois devrait être assurée, à l'instar des subsides payés par le ministère du Travail et de l'Emploi aux entreprises offrant à leur personnel des cours de langue luxembourgeoise. Après que cette mesure a connu un succès relativement modeste en 2003, année de son introduction, et en 2004 (15 demandes), le nombre de demandes de subvention s'est accru en 2005 (23 demandes dont 21 satisfaites) au point que le crédit budgétaire y afférent a été entièrement épuisé, après une campagne d'annonces publiées dans les périodiques des organisations patronales.

Le CES rappelle aux autorités compétentes que l'adoption d'un programme de mesures d'envergure en matière de cours de langues nécessitera des dotations budgétaires plus conséquentes que ce n'était le cas dans le passé.

95 Les réformes institutionnelles

Le CES recommande une réforme des structures institutionnelles créées par la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des étrangers.

Il constate que le Comité interministériel, dont la mission consiste à

- coordonner les mesures concernant les étrangers prises par les différents départements ministériels,
- conseiller le Gouvernement et lui soumettre des propositions en matière de politique concernant les étrangers,

ne remplit pas son rôle. Ainsi, de 2004 à 2006, le Comité ne s'est réuni que deux fois. Le CES demande que, dans le cadre d'une réforme du Comité, une meilleure coordination entre les différents départements ministériels en charge de dossiers concernant la politique des étrangers soit assurée.

Les plates-formes de discussion et de dialogue interculturels existant au niveau communal et national, à savoir les commissions consultatives pour étrangers et le Conseil national pour étrangers, doivent être revalorisées.

La loi impose aux communes, dont la population étrangère représente plus de 20% de la population totale, d'instaurer une commission consultative pour étrangers.

Dans les faits toutefois, beaucoup de communes n'ont toujours pas déféré à cette obligation légale. Dans les communes où ces commissions fonctionnent, elles ne reflètent pas toujours la composition nationale ou sociologique de la population de la

commune. Bien souvent, leurs activités se limitent à l'organisation de manifestations isolées du genre festival des cultures plutôt que de servir d'enceinte à un dialogue approfondi permanent entre communautés. Il conviendrait le cas échéant de redéfinir le rôle, les missions, les modalités de constitution et la composition de ces commissions.

Le CES approuve la volonté déclarée du Gouvernement de permettre la double nationalité, documentée par le récent dépôt du projet de loi sur la réforme globale du droit de la nationalité. L'acquisition de la nationalité de l'Etat d'accueil constitue certainement un facteur important, voire crucial, pour l'intégration dans ce pays. Il ne peut pas être dans l'intérêt national qu'une vaste proportion de la population, voire la majorité, reste, de génération en génération, privée de la nationalité du pays qui est devenu le sien. Du point de vue des personnes immigrées depuis longtemps, qui sont reconnues dans le pays d'accueil pratiquement à tous égards, l'absence d'une pleine participation à la vie politique de ce pays ne peut être ressentie que comme déplorable et affaiblir leur sentiment d'appartenance à ce pays. L'octroi de la double nationalité permet aux immigrés de s'intégrer comme des Luxembourgeois sans avoir à vivre le processus douloureux d'abandonner leur nationalité d'origine, laquelle fait partie intégrante de leur identité culturelle.

La nationalité luxembourgeoise ne doit cependant pas être bradée, mais conditionnée par le respect effectif de certaines exigences de fond relatives à la durée de la résidence, à l'honorabilité, à la maîtrise du luxembourgeois et à la connaissance de la culture, de l'histoire et des institutions du pays.

Le CES salue l'intention du Gouvernement d'évaluer les connaissances orales en luxembourgeois, à organiser au niveau national, portant sur les connaissances passives du requérant et sur sa compétence linguistique en conversation.

Il se félicite également de l'abandon de la procédure législative, actuellement requise pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par voie de naturalisation, au profit d'une simple procédure administrative, avec possibilité de recours.

L'acquisition de la nationalité luxembourgeoise constitue à la fois l'aboutissement d'un processus d'intégration réussie et une étape vers une intégration pleine et entière.

Le débat sur l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants européens prendra une toute autre tournure après l'introduction de la double nationalité puisque les personnes titulaires du double passeport rempliront ipso facto le critère d'accès relatif à la nationalité.

Dans les domaines où la participation des étrangers à la vie publique est d'ores et déjà admise - notamment aux élections communales, sociales, européennes - il y a lieu de constater qu'elle est insuffisante. Le CES recommande que des mesures d'action positive soient adoptées dans le but de favoriser et d'encourager une participation plus vaste des étrangers dans ces sphères de la vie publique.

Résultat du vote:

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

Marianne Nati-Stoffel

Raymond Hencks

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 12 octobre 2006