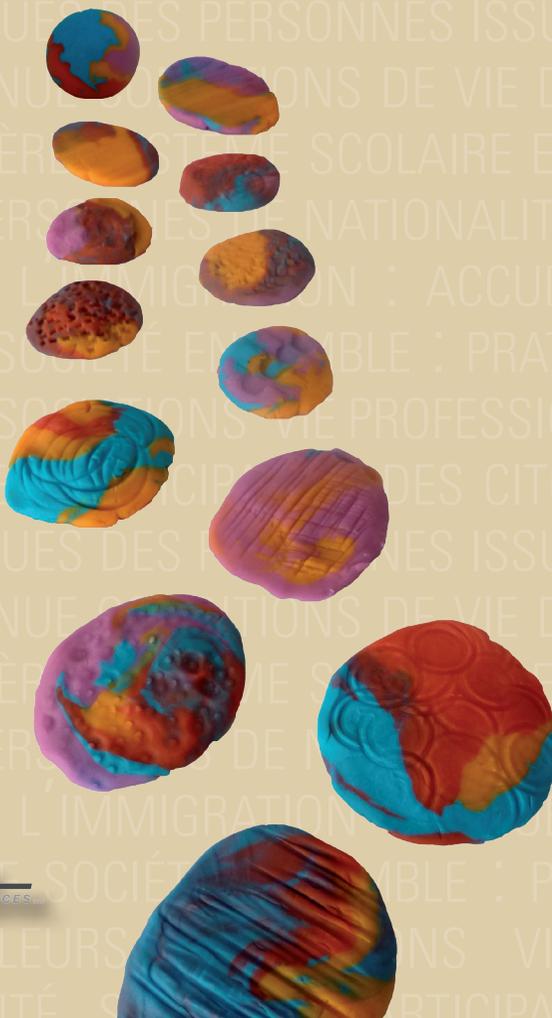


Actes
**7^e CONGRÈS DES ASSOCIATIONS
ISSUES DE L'IMMIGRATION**
LUXEMBOURG, LES 12/13 NOVEMBRE 2011

Faire société *ensemble*



Éditions **CLAF**
SERVICES

Publié avec le soutien de



OFFICE LUXEMBOURGEOIS
DE L'ACCUEIL ET
DE L'INTÉGRATION

L'opinion exprimée dans cette publication ne reflète pas nécessairement
la position officielle de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration /
Ministère de la Famille et de l'Intégration.

© Editions CLAE Services asbl, Luxembourg 2012.

ISBN N° 978-2-9599924-5-2

Notes
**7^E CONGRÈS DES ASSOCIATIONS
ISSUES DE L'IMMIGRATION**
LUXEMBOURG, LES 12/13 NOVEMBRE 2011

FAIRE SOCIÉTÉ
ensemble

Photographies : Paulo Lobo



ALLOCUTION D'OUVERTURE	P.7
RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LE CONGRÈS	P.11
GLOSSAIRE	P.15
STATUT ET PARTICIPATION DES CITOYENS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE	P.17
▪ LES POLITIQUES EUROPÉENNES D'IMMIGRATION	P.20
▪ POLITIQUE NATIONALE D'IMMIGRATION	P.23
▪ DROITS ET PARTICIPATION POLITIQUES	P.32
▪ NATIONALITÉ	P.37
▪ LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	P.38
SYSTÈME SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE	P.41
▪ UN ENSEIGNEMENT DE LA RÉUSSITE POUR TOUS ?	P.43
▪ VALORISATION DES LANGUES ET DES CULTURES	P.45
▪ APPRENTISSAGE DES LANGUES	P.47
▪ LES CHANCES DE RÉUSSITE À L'ÉCOLE	P.48
▪ ELÈVES NOUVELLEMENT INSTALLÉS AU LUXEMBOURG	P.50
▪ LE RÔLE DES PARENTS	P.51
▪ LA FORMATION DES ENSEIGNANTS	P.52
▪ L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	P.53
LES PRATIQUES CULTURELLES ET LINGUISTIQUES	P.55
▪ L'APPROCHE INTERCULTURELLE POUR UNE COHÉSION SOCIALE ET CULTURELLE AU LUXEMBOURG	P.58
▪ RELATIONS INTERCULTURELLES, DIALOGUES INTERCULTURELS, MÉTISSAGES CULTURELS	P.61
▪ LA VALORISATION DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF	P.63
▪ L'ÉGALITÉ D'ACCÈS À LA LANGUE LUXEMBOURGEOISE	P.66
▪ CERTAINS ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE CULTURELLE AU LUXEMBOURG QUI NOUS CONCERNENT	P.72
▪ L'ACTION SPÉCIFIQUE DU CLAE DANS LE DOMAINE CULTUREL	P.74

VIE PROFESSIONNELLE ET FORMATION CONTINUE	P.79
▪ L'ACCÈS AU TRAVAIL	P.85
▪ CONDITIONS DE TRAVAIL	P.88
▪ FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE	P.90
▪ LE CONGÉ LINGUISTIQUE	P.91
▪ L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT	P.92
▪ L'ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE	P.94
▪ LES DROITS DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS	P.95
▪ LES RÉSIDENTS RESSORTISSANTS D'UN PAYS TIERS ET LA SÉCURITÉ SOCIALE	P.96
▪ LA SYNDICALISATION DES SALARIÉS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE	P.97
▪ LES RÉSIDENTS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE ET LA CRÉATION D'ENTREPRISE	P.98
▪ L'EMPLOYABILITÉ DES TRAVAILLEURS ÂGÉS ISSUS DE L'IMMIGRATION	P.99
CONDITIONS DE VIE DES PERSONNES ISSUES DE L'IMMIGRATION : ACCUEIL, LOGEMENT, SANTÉ	P.101
▪ UNE POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION PROGRESSIVE S'AVÈRE NÉCESSAIRE	P.103
▪ CONTRE LA PÉNURIE DU LOGEMENT !	P.105
▪ LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ISSUE DE L'IMMIGRATION	P.111
▪ LE DROIT À UNE SANTÉ POUR TOUS	P.114
ANNEXE	P.119
LES PRATIQUES LINGUISTIQUES AU LUXEMBOURG	

FAIRE SOCIÉTÉ ENSEMBLE

En juin 1985, sous la banderole « Ensemble pour l'égalité », le 1^{er} Congrès des associations des immigrés fondait la plate-forme associative Clai, le comité de liaison et d'action des immigrés. Il a été fondé par des structures associatives, syndicales et politiques de différentes origines culturelles et des aspirations philosophiques très variées que tout semblait diviser à première vue, si ce n'est que ces organisations, portugaises, italiennes, espagnoles principalement, étaient réunies autour d'un même engagement et de même idéaux, ceux de citoyenneté et de justice sociale...

Deux changements de nom et 25 années plus tard, nous nous retrouvons pour le 7^e Congrès des associations issues de l'immigration. On pourrait se demander si, en 2011, un tel congrès est toujours indispensable. Nous pensons que oui, pour au moins trois raisons.

Premièrement, malgré de grandes avancées législatives, surtout ces dernières années, et une égalité relative de droits pour les citoyens issus des pays membres de l'Union européenne, ce sont maintenant les citoyens issus des pays tiers qui éprouvent les difficultés que l'immigration portugaise, italienne, ... a connues au siècle dernier. Or cette immigration devient de plus en plus nombreuse et les associations nouvellement créées sont le plus souvent originaires de ces régions du monde.

Ensuite, le fossé entre les législations et la réalité est parfois grand. Nous prendrons pour seul exemple la situation des demandeurs de protection internationale. Personne n'ignore qu'actuellement le Luxembourg fait face à des demandes de protection internationale beaucoup plus nombreuses que lors des années précédentes. Personne n'ignore non plus que nos autorités éprouvent beaucoup de difficultés à gérer cette situation. Si nous pouvons comprendre que les administrations soient débordées, nous jugeons cependant la situation inadmissible et demandons que chaque commune s'engage formellement à accueillir une partie des demandeurs de protection internationale. Nous demandons également que cesse tout discours populiste, concernant la mendicité, les vols ou un soi-disant tourisme de l'asile, entendu malheureusement de la bouche de certains de nos élus. Quelle que soient les raisons qui ont poussé ces personnes à quitter des pays jugés sûrs, ils ne l'ont certainement pas fait pour découvrir les beaux paysages du Luxembourg. Nous dénonçons la suspicion perpétuelle des dirigeants européens envers ceux qui fuient leur pays, bien que le droit d'asile ait beaucoup évolué ces dernières années au Luxembourg et en Europe. Nous avons également une pensée pour ces milliers de personnes qui, depuis quelques années ont perdu la vie en pleine mer en essayant de rejoindre une Europe considérée comme un eldorado.

Enfin, l'évolution des législations, surtout quand elles touchent aux droits des personnes de nationalité étrangère est souvent lente et sujette à nombreux débats. Je voudrais rappeler que la double nationalité a figuré parmi les résolutions du 1^{er} congrès du CLAE, en 1985. Le 5^e congrès, organisé en 2000 a quant à lui évoqué la question du droit du sol et en 2006, alors que le projet de loi sur la nationalité venait d'être déposé à la Chambre des députés, nous avons insisté pour que les personnes résidant au Luxembourg depuis de nombreuses années soient exemptées des connaissances requises en langue luxembourgeoise pour accéder à la nationalité du pays. Toutes ces revendications ont été retranscrites dans la nouvelle loi sur la nationalité entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Le nombre impressionnant d'acquisitions de nationalité luxembourgeoise ces trois dernières années montre que nos propositions n'étaient ni stériles ni irréalistes, mais qu'il faut du temps, qu'il faut convaincre les responsables politiques afin d'arriver à un but.

Il serait trop long de faire aujourd'hui un inventaire des propositions des congrès successifs qui se retrouvent désormais dans l'une ou l'autre disposition législative, mais nous pouvons être fiers du travail accompli. Cependant, si ces dernières années ont permis des avancées importantes, cela ne veut pas dire que ces législations ne puissent pas être amendées et améliorées afin d'arriver

à une société où les droits et devoirs des personnes, quelles que soient leurs origines ou leur nationalité, soient de plus en plus égaux. Ce sera le rôle de ce 7^e congrès d'avancer de nouvelles idées et propositions en ce sens. Si le CLAE a été le précurseur en matière de double nationalité, gageons qu'il le restera en revendiquant par exemple la citoyenneté de résidence.

Cette année a été celle de bouleversements sociaux. Les citoyens de nombreux pays arabes se sont révoltés contre des régimes dictatoriaux usés par le temps et un ordre international qui les a trop longtemps méprisés. La contestation sévit également depuis quelques mois dans nos « démocraties occidentales » grippées, où l'on observe des divergences croissantes entre État et société. De Madrid à New-York, de nombreux citoyens du monde se sont rassemblés hier sous le slogan « solidarité, partage, égalité » avec la conviction que l'ordre politique tel qu'il est constitué ne peut plus faire face aux problèmes sociaux les plus graves.

Si ces mouvements ne peuvent être comparables, ils suivent cependant une même logique : la volonté des peuples d'être dignement traité. Nous nous joignons à ces revendications pour demander que l'être humain soit à nouveau au cœur des préoccupations politiques et économiques.

La pauvreté augmente partout en Europe. Au Luxembourg, la Chambre des salariés a révélé il y a quelques jours que les salaires élevés augmentaient presque deux fois plus vite que les petits salaires. Selon les données du Statec analysées par l'OGB-L, sans les transferts sociaux, près de la moitié de la population du pays vivrait sous le seuil de pauvreté. Aujourd'hui, le travail ne protège plus de la pauvreté. Les dumping sociaux et salariaux pratiqués aujourd'hui par les pays européens ne sont pas la solution pour sortir de la crise économique qui les touche. Une crise qui provoque de nouvelles migrations internes en Europe : l'Espagne, le Portugal ou encore l'Italie, historiquement pays d'émigration, devenus pays d'immigration, renouent désormais avec leur passé. Leurs jeunes diplômés fuient aujourd'hui un avenir bouché.

Les discussions de cette journée et demie de travail vont axer les revendications du CLAE pour les années à venir... Nous devons tenir compte, dans notre analyse, de l'évolution de la situation économique et politique non seulement au Luxembourg mais aussi au sein l'Union européenne.

Nous devons également tenir compte de l'évolution de la société et des structures associatives. Le CLAE doit intégrer ces évolutions dans ses structures et dans ses activités, et, avec l'expérience du passé, avec les valeurs fondatrices de notre organisation, construire l'avenir et contribuer ainsi l'émergence d'une nouvelle conscience politique collective.

Parmi les transformations du mouvement associatif issu de l'immigration, nous pouvons relever le rôle central qu'il joue aujourd'hui dans la vie culturelle de notre pays. L'offre culturelle des associations augmente sans cesse, mais malheureusement, sans le soutien des autorités compétentes et notamment du Ministère de la Culture. Notre société, culturellement métissée, doit valoriser ces apports culturels.

Aujourd'hui, nous, citoyens du Luxembourg de nationalité étrangère ou issus de l'immigration, nous réunissons pour débattre car nous voulons être – nous sommes – acteurs de la vie politique, sociale, culturelle et politique de notre pays d'adoption. Nous voulons apporter notre contribution à la construction d'une société qui tend à réduire les différences entre citoyens, quelle que soient leur origine. Nous voulons, simplement, Faire société ensemble...

Je tiens à remercier les nombreuses associations qui soutiennent le CLAE, avec lesquelles, nous construisons, année après année, de grands événements culturels tels que le *Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté* et le *Salon du livre et des cultures du Luxembourg*, mais aussi avec lesquelles nous construisons nos idéaux de justice sociale, de citoyenneté égale et de commune humanité, grâce à des manifestations telles que ce congrès.

Allocution d'ouverture
7^e Congrès des associations issues de l'immigration
12 novembre 2011

RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LE CONGRÈS

Les 12 et 13 novembre 2011, le 7^e Congrès des associations issues de l'immigration s'est réuni à Luxembourg en présence des représentants de plus de 70 structures, des représentants du Gouvernement et de nombreux invités du monde politique et social luxembourgeois. Il a débattu de manière approfondie des questions relatives à une meilleure inscription des citoyens d'origine étrangère dans la société luxembourgeoise.

Le Congrès, programmé tous les cinq ans, demeure un temps fort de l'élaboration des revendications et des propositions du monde associatif face aux politiques nationales et européennes en matière d'immigration, de citoyenneté et d'asile. Les structures présentes ont réaffirmé leur volonté de contribuer à la construction d'une société qui tend à réduire les différences entre les citoyens, une société sans racisme et discrimination, une société, culturellement métissée, où la reconnaissance des références culturelles de chacun permet un enrichissement mutuel.

Le Congrès invite les associations à s'impliquer au sein du CLAE. Ce dernier, conscient des défis que pose le renouvellement associatif, engagera dès la fin du congrès un processus de réflexion pour se rendre encore plus réactif aux besoins.

Dans l'immédiat le Congrès considère :

- Que le Luxembourg et les autres pays de l'Union européenne doivent ratifier la Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille et leur offrir ainsi un socle de droits inaliénables.
- Que le Grand-Duché a fait des avancées importantes quant aux législations régissant le droit des citoyens de nationalité étrangère, mais que de nouvelles dispositions doivent être envisagées pour garantir la libre circulation effective au sein de l'Union pour les résidents issus des pays tiers, l'égalité de traitement, et le droit de vivre en famille. Nous plaçons également pour un accès direct au travail pour les citoyens des pays entrés récemment au sein de l'Union européenne (Bulgarie, Roumanie) et pour tous les pays qui adhéreront à l'avenir.
- Que les États doivent cesser de criminaliser l'immigration irrégulière et envisager des solutions respectant l'égalité de l'homme.
- Qu'une politique d'asile doit s'articuler autour des principes de protection des personnes en recherche d'assistance, du droit à l'examen dans un délai raisonnable, d'une demande de protection selon les normes et garanties compatibles avec l'État de droit, de la garantie de droits sociaux, sans expulsion automatique en cas de refus de statut de réfugié ou d'un autre statut de protection, et avec le respect du principe du retour volontaire.
- Qu'une infraction aux règles de l'immigration et de l'asile ne justifie pas la privation de liberté. La rétention doit être une mesure exceptionnelle et le Luxembourg doit privilégier d'autres mesures moins contraignantes.
- Que toute forme de discrimination légale concernant l'accès au travail et à la formation doit disparaître (préférence communautaire, restriction d'accès selon le titre de séjour, accès à la fonction publique, délais administratifs, reconnaissance des diplômes, autorisation de séjour des étudiants des pays tiers,...). Les députés européens luxembourgeois doivent également être attentifs à ces questions : les directives européennes actuelles ou en discussion sont loin de garantir l'égalité de traitement entre travailleurs.
- Que la formation professionnelle continue est devenue un élément essentiel à la qualification des travailleurs. Par conséquent, chacun, quelle que soit sa qualification initiale et son domaine d'activités doit pouvoir jouir du droit à la formation continue. L'introduction d'une

formation professionnelle avec des filières francophones complètes s'avère également indispensable.

- Que si la majorité des élèves sort de l'école munie d'un diplôme, le système scolaire agit encore comme un vecteur de reproduction des inégalités sociales et culturelles. L'égalité des chances et les rééquilibrages linguistiques nécessaires doivent être assurés afin de combattre le fléau social que représente l'échec scolaire.
- Que le mécanisme de bourses et de prêts instaurés par le Gouvernement en juillet 2010 et remplaçant le système d'allocations familiales pour les enfants de plus de 18 ans ayant terminé leurs études secondaires est discriminatoire envers les travailleurs frontaliers et les travailleurs immigrés dont les enfants ne résident pas au Luxembourg. De plus, nous préconisons un taux d'intérêt de 0% pour les prêts accordés.
- Que les apports culturels de l'immigration doivent trouver une place reconnue à l'école, à tous les niveaux, en tant que patrimoine concernant une partie considérable de sa population et donc de l'histoire du pays tout entier. La langue maternelle de chaque enfant est essentielle pour son développement psychologique et son succès scolaire et doit donc être valorisée.
- Que la langue luxembourgeoise ne doit pas devenir un facteur d'exclusion, mais au contraire qu'un apprentissage facilité pour les personnes de nationalité étrangère, grâce à des horaires de cours adaptés et une prise en compte du parcours individuel de chacun, soit gage d'une meilleure égalité des chances.
- Que la politique culturelle au Grand-Duché doit reconnaître, notamment par un soutien financier, les associations issues de l'immigration qui développent des projets et des programmations représentant les cultures du Luxembourg, que le Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté et le Salon du livre et des culture du Luxembourg reçoivent enfin une reconnaissance traduite par une convention de la part du Ministère de la Culture, que les équipements culturels soient accessibles et mis à disposition des projets culturels présentés par les mouvements associatifs issus de l'immigration, que des conventions culturelles plus nombreuses soient établies avec des pays dont les cultures sont très actives dans le pays d'accueil.
- Que les archives nationales doivent développer une politique volontariste pour créer des fonds d'archives de l'immigration en général et des associations issues de l'immigration en particulier, que les lieux de

mémoires liés aux migrations soient répertoriés dans le pays et inscrits au patrimoine. Une politique éditoriale, littéraire, musicale, muséale liée aux migrations doit être développée et les artistes mieux soutenus.

- Que le droit au logement devrait être inscrit dans la Constitution luxembourgeoise. Le Congrès préconise une politique volontariste d'accès au logement permettant à chacun d'accéder à un logement décent à un prix abordable.
- Qu'une grande partie de la population âgée issue de l'immigration a peu à peu remplacé son projet de retour au pays par une retraite au Luxembourg. Qu'il y a lieu de se demander si les personnes venues en immigration dans les années 1950 et 60 pourront accéder aux maisons de retraite existantes alors que le manque d'information, les problèmes linguistiques et culturels, ainsi que le coût risquent de devenir des barrières lourdes à surmonter. Il y a lieu d'examiner la situation en détail.

Le Congrès considère juste que les citoyens de nationalité étrangère qui résident au Luxembourg, qui participent et contribuent à la création de la richesse économique et culturelle du pays soient associés à toutes les prises de décisions politiques, y compris le droit de vote aux élections législatives, ces dernières engageant l'avenir de tous les habitants du Grand-Duché de Luxembourg. La Citoyenneté de résidence permet de faire le lien entre les dimensions juridique, sociale, culturelle, politique et identitaire. Cette valeur définit l'égalité des droits entre tous les résidents et permet à tous de négocier un devenir dans un projet commun, de faire société ensemble.

Luxembourg, novembre 2011

De nombreuses expressions, plusieurs mots et notions, de nombreux concepts sont utilisés pour nommer, qualifier, quantifier, définir les immigrés, les personnes de nationalités étrangères, les enfants de nationalité luxembourgeoise dont les parents sont venus en migration etc. Plusieurs conceptions enferment l'autre dans le temps du voyage, de la migration, dans l'étrangeté, la différence et le soustrait de fait à la possibilité d'une citoyenneté ou d'une citoyenneté de résidence : l'hypothèse d'un retour au « pays » est parfois inscrite dans les termes utilisés pour désigner la personne. D'autres termes dans le champ de la migration renforcent les présupposés, les stéréotypes, les représentations dominantes qui pèsent sur les citoyens issus de l'immigration ou les personnes avec des références culturelles issues de l'immigration et qui résident au Luxembourg.

Ce petit glossaire vous indique quels sont les choix sémantiques que nous avons faits dans la rédaction de ces pages pour préparer ce congrès du CLAE.

- **ASSOCIATIONS D'ÉTRANGERS : ASSOCIATIONS D'ÉTRANGERS OU ISSUES DE L'IMMIGRATION**
- **COMMUNAUTÉS : ASSOCIATIONS D'ÉTRANGERS OU ASSOCIATIONS ISSUES DE L'IMMIGRATION**
- **ÉTRANGER : PERSONNE (RÉSIDENT) (CITOYEN) DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE**
- **INTÉGRATION : PARTICIPATION DANS LA VIE CULTURELLE ET LINGUISTIQUE DU PAYS D'ACCUEIL ; INSCRIPTION DES ÉTRANGERS ET DES PERSONNES ISSUES DE L'IMMIGRATION DANS LA VIE CULTURELLE ET LINGUISTIQUE DU PAYS D'ACCUEIL ; CRÉER LES CONDITIONS PROPICES À UN DEVENIR CITOYEN.**
- **INTÉGRATION DES ÉTRANGERS : FAIRE SOCIÉTÉ ENSEMBLE**

- **LA PRÉSERVATION DE L'IDENTITÉ CULTURELLE : LES RÉFÉRENCES À L'IDENTITÉ CULTURELLE ; CES IDENTITÉS EN CONSTANTE ÉVOLUTION QUI GARDENT UN LIEN AVEC LE PAYS DE DÉPART.**
- **INTERCULTURALITÉ : RELATIONS INTERCULTURELLES OU MÉTISSAGE CULTUREL**
- **LES ÉTRANGERS : LES RÉSIDENTS DU LUXEMBOURG ISSUS DE L'IMMIGRATION ; LES POPULATIONS ISSUES DE L'IMMIGRATION**
- **MIGRANT : PERSONNE DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE ; PERSONNE ISSUE DE L'IMMIGRATION**
- **NON-LUXEMBOURGEOIS : PERSONNE DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE ; PERSONNE ISSUE DE L'IMMIGRATION**
- **VIVRE ENSEMBLE : FAIRE SOCIÉTÉ ENSEMBLE**



Statut et participation des citoyens de nationalité étrangère

1. LES POLITIQUES EUROPÉENNES D'IMMIGRATION P.20
2. POLITIQUE NATIONALE D'IMMIGRATION P.23
3. DROITS ET PARTICIPATION POLITIQUES P.32
4. NATIONALITÉ P.37
5. LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS P.38

Si la construction de l'Union européenne a permis une évolution positive vers la libre circulation des citoyens à l'intérieur de l'Union, elle a dressé des murs administratifs quant à l'accès de ce territoire aux populations des pays tiers à l'Union. La voie empruntée est celle d'une politique commune de fermeture des frontières, de contrôle de l'immigration.

Depuis le 6^e Congrès en 2006, la législation nationale en matière d'immigration et d'asile a profondément changé afin notamment de transposer les directives européennes dans le droit national. Les réformes législatives ont abouti aux textes suivants :

- la loi du 1^{er} juillet 2011 modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection,
- la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg,
- la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise,
- la loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003,
- la loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement.

Si le CLAE salue certaines avancées importantes, il n'en reste pas moins un observateur critique des politiques d'immigration nationales et européennes qui mettent en mouvement une citoyenneté hiérarchisée. En effet, les résidents d'un même pays sont actuellement catégorisés selon des statuts aux droits politiques, sociaux et économiques variables produisant parfois des situations profondément injustes. Ces questions interpellent le CLAE qui revendique une pleine égalité des droits et des devoirs entre tous les citoyens résidents du pays et propose que la citoyenneté ne se fonde plus sur la nationalité mais sur la résidence.

1. LES POLITIQUES EUROPÉENNES D'IMMIGRATION

L'instauration par l'Union européenne de politiques communes en matière d'asile et d'immigration est apparue dans les années 1990, notamment avec l'institutionnalisation en 1997 de l'espace Schengen par le Traité d'Amsterdam visant à la libre circulation des biens et des personnes à l'échelle européenne. Ses objectifs, affinés ensuite lors du Conseil européen de Tampere, sont la lutte contre l'immigration clandestine, l'élaboration d'un projet communautaire du droit d'asile et le traitement équitable des ressortissants issus d'un pays tiers à l'Union européenne. Un droit européen « harmonisé » en matière d'asile et d'immigration apparaît à cette époque comme une valeur ajoutée, car il participe non seulement à protéger les nouvelles frontières de l'espace Schengen, mais aussi à protéger les immigrés et à uniformiser leur statut juridique. Toutefois, depuis le début des années 2000 et particulièrement suite aux attentats du 11 septembre 2001, une politique de sécurisation des frontières et de lutte contre la criminalité renforce le contrôle des frontières de l'espace communautaire et rend difficile la politique d'ouverture entamée par le traité d'Amsterdam et le sommet de Tampere. La lutte contre le terrorisme est devenue une priorité au sein de l'Union. La « résécurisation » de l'espace commun marque le début du revirement de l'Union européenne en faveur d'une immigration « choisie » et de la lutte contre les immigrés « illégaux » au détriment d'une communautarisation effective de l'asile et de l'immigration.

Ainsi, le programme de La Haye adopté en 2004 insiste sur la mise en place du Système d'information des visas (SIV), une base de données biométriques, ainsi que sur la création d'un « Fonds européen pour le retour ». Le programme prévoit également une politique d'externalisation en matière

d'asile. Cette politique consiste à délocaliser l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que le traitement de leurs demandes, dans des lieux situés à proximité des frontières de l'Union européenne, et dans les pays dont les demandeurs sont originaires ou par lesquels ils transitent.

Parallèlement, l'Union européenne a créé en 2004, par un règlement, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union, plus communément appelée Frontex, afin de gérer en commun les frontières extérieures des États membres. Une « patrouille européenne contre l'immigration clandestine » a été créée en 2006.

Le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 adopte ensuite le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, proposé par la France. Le pacte instaure la primauté de la politique sécuritaire sur l'harmonisation des législations nationales en faveur de l'asile et de l'immigration des ressortissants de pays tiers.

Le renforcement de la lutte antiterroriste par un contrôle accru des frontières a un impact négatif sur la politique d'asile et d'immigration ainsi que sur l'inscription citoyenne dans la société d'accueil. Celle-ci est devenue restrictive et consiste à réduire au minimum les droits des ressortissants de pays tiers, en particulier ceux des groupes les plus vulnérables. Tout en reconnaissant le rôle de l'immigration économique face au vieillissement démographique, l'immigration est conçue comme une solution utilitaire à court terme. Pour répondre au concept de l'immigration « choisie », les gouvernements ont pris des mesures comme la « carte bleue » pour permettre l'entrée de travailleurs hautement qualifiés ainsi que l'accès à certains droits sociaux et économiques fondamentaux pour les immigrés de pays tiers résidant légalement. Selon cette nouvelle conception, les personnes en immigration deviennent des unités économiques, évaluées uniquement sur base du travail fourni et non en fonction de leur apport socio-culturel.

Ces réformes ont des conséquences tragiques pour de nombreux candidats à l'immigration. Depuis 2002, plusieurs milliers de personnes ont perdu leur vie en tentant de traverser la Méditerranée sur des embarcations de fortune. En 2010, sur près de 230 000 demandes d'asile 75% ont été rejetées.¹

Ce discours sécuritaire s'est répété début 2011 suite aux « révolutions » qui ont bouleversé le « monde arabe ». Très vite, certains pays membres de l'Union se sont inquiétés des répercussions migratoires de ces mouvements, allant jusqu'à remettre en cause le principe même de la libre circulation et ainsi les principes fondamentaux de la construction européenne.

¹ Eurostat, Données en bref, 5/2011 « Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in 2010 »

Le CLAE rappelle que cette immigration est non seulement la conséquence d'importantes disparités, économiques, politiques, culturelles et démographiques entre le Nord et le Sud, mais répond également à une nécessité économique et démographique des sociétés européennes. L'Union européenne doit se baser sur des valeurs fondamentales communes et cohérentes qui respectent la dignité et les droits fondamentaux de chaque être humain.

Dans cette perspective, il demande que le Luxembourg soutienne les propositions suivantes :

- que les politiques d'immigration soient harmonisées en intégrant l'égalité de traitement entre ressortissants de l'Union européenne et ressortissants de pays tiers à l'Union ;
- que l'Union Européenne développe des instruments juridiques harmonisés, sur base de normes ou standards adéquats, en matière de politique d'immigration et asile ;
- que l'Union européenne, ancienne terre d'émigration et d'immigration, réaffirme ses valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'État de droit et qu'elle se donne ainsi les moyens de repenser sa politique d'immigration. Une politique axée sur la répression, le tri et l'utilitarisme n'est pas une solution à long terme ;
- que les États européens cessent de criminaliser l'immigration irrégulière et envisagent des solutions humaines et pragmatiques respectant l'égalité de dignité de l'homme ;
- de privilégier les accords européens aux accords bilatéraux de main-d'œuvre, qui multiplient les régimes spécifiques au mépris des droits individuels des travailleurs ;
- une libre circulation effective (droit de voyager, de résider, d'étudier, de travailler) au sein des pays membres de l'Union après un an de séjour dans un pays membre ;
- des garanties pour le maintien du droit de vivre en famille et un droit absolu au regroupement familial ;
- l'égalité de traitement en matière de rémunération, de conditions de travail, de sécurité sociale ainsi que d'allocations familiales, sociales et scolaires ;
- en matière de détachement de main d'œuvre, le droit du travail local doit s'appliquer ;
- lier les droits politiques à la résidence plutôt qu'à la nationalité.

« L'EUROPE DES CITOYENS »

Le processus d'unification européenne doit évoluer vers la construction beaucoup plus rapide d'une « Europe des citoyens ». Actuellement, le Parlement européen, expression de la volonté populaire, a obtenu un pouvoir de co-décision en matière d'asile et d'immigration. Le CLAE considère toutefois qu'il est urgent d'attribuer au Parlement européen un pouvoir constituant qui permettrait de réaliser une vraie Union politique européenne, comblant le déficit démocratique actuel.

Le CLAE se prononce par ailleurs pour que l'Union européenne et les pays membres s'emploient à réduire les différences entre les citoyens – nationaux, résidents communautaires, résidents des pays tiers – de manière à aboutir à courte échéance à des droits et devoirs identiques applicables à tous les citoyens demeurant sur le territoire de l'Union.

Il est nécessaire que la dimension économique et financière de l'Europe soit complétée par une politique sociale qui en atténue les effets les plus pervers et protège les couches les plus défavorisées de la population. Les législations sociales respectives doivent évoluer vers une législation communautaire ambitieuse, respectueuse des droits des citoyens nationaux et de tous les résidents quelque soit leur nationalité.

Le CLAE se prononce pour qu'une vraie assemblée constituante européenne rédige un nouveau projet de Traité Constitutionnel, inspiré par une vision fédéraliste de l'Europe et que celui-ci soit voté au suffrage universel par tous les citoyens européens.

2. POLITIQUE NATIONALE D'IMMIGRATION

Au Luxembourg, les ressortissants de pays tiers à l'Union représentent environ 6% de la population totale. Une politique d'immigration volontariste passe nécessairement par des mesures pour faciliter l'accès à l'emploi, le séjour, le regroupement familial, ainsi que par l'extension des droits liés à la citoyenneté.

2.1. L'ENTRÉE ET LE SÉJOUR

En 2008, le Luxembourg met sa politique nationale d'immigration au diapason de l'Union européenne. Le pays procède à une importante réforme législative en votant la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration

(loi du 29 août 2008). Cette loi distingue deux catégories de citoyens : les ressortissants de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers à l'Union.

Tout citoyen de l'Union européenne a un droit d'entrée et de séjour au Luxembourg pour une période allant jusqu'à trois mois, s'il dispose d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Passé ce délai, il devra disposer d'un logement et soit exercer une activité salariée ou indépendante, soit disposer de ressources suffisantes, soit être inscrit dans un établissement scolaire public ou privé agréé pour lui voir délivrer une attestation d'enregistrement. Les formalités administratives sont réduites au strict nécessaire. Après cinq années de séjour ininterrompu, il pourra disposer d'un droit de séjour permanent.

Pour un séjour de plus de trois mois, un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne devra être en possession d'une autorisation de séjour. Sauf cas exceptionnel, la demande doit être introduite avant l'entrée sur le territoire. La nouvelle législation énonce onze titres de séjour.

La loi instaure, par ailleurs, un titre unique couvrant à la fois le travail et le séjour. Si la procédure administrative est simplifiée, l'autorisation de séjour en vue d'une activité salariée reste conditionnée par certains principes immuables tels la préférence communautaire sur le marché de l'emploi ou les intérêts économiques du pays. Durant la première année, si le salarié ne peut changer de secteur de travail ou de profession, il peut cependant changer d'employeur. Le titre de séjour est ensuite renouvelé sur demande pour une durée de deux ans, toujours dans le même secteur d'activité. Le deuxième renouvellement et chaque renouvellement consécutif, donne droit à un titre de séjour de trois ans, pour toute profession dans tout secteur. L'autorisation de séjour du travailleur indépendant est, quant à elle, liée à la nature de l'activité professionnelle qui doit notamment servir les intérêts économiques, sociaux ou culturels du pays. La nouvelle législation énonce clairement dans son exposé des motifs qu'il s'agit de « se donner les moyens d'une immigration en relation avec les besoins de l'économie luxembourgeoise ». Il s'agit de restreindre une certaine immigration tout en encourageant une autre. Le Luxembourg, à l'instar de l'ensemble des pays de l'Union européenne, entend en effet attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée nécessaire à son développement économique. Ainsi, le travailleur hautement qualifié, de même que le sportif professionnel se voient attribuer une autorisation de séjour de trois années dès la première demande.

La loi transpose également dans la législation nationale le droit au regroupement familial. Tout ressortissant de pays tiers séjournant au

Luxembourg depuis un an a le droit de faire venir sa famille dès lors qu'il dispose d'un logement adéquat, de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. Les personnes pouvant faire l'objet d'un regroupement familial sont le conjoint, les enfants mineurs à charge et, sous certaines conditions, les ascendants.

La loi prévoit finalement des cas particuliers d'autorisation de séjour, comme le séjour pour motifs exceptionnels, le séjour des personnes bénéficiaires d'un traitement médical, des personnes victimes de la traite des êtres humains. L'autorisation de séjour pour motifs exceptionnels est une disposition nationale qui permet une certaine régularisation au cas par cas de personnes en situation irrégulière, sous condition d'un séjour continu de huit années et d'un travail régulé ou d'une scolarisation de six années lorsque la demande de régularisation est introduite à l'âge de la majorité.

Un ressortissant d'un pays tiers, qui a séjourné légalement sans interruption au Luxembourg durant cinq années, peut demander le statut de résident de longue durée à la condition qu'il dispose de ressources suffisantes sans recourir au système d'assistance sociale, d'un logement approprié et d'une couverture d'assurance maladie. Outre ces conditions, la législation souligne la prise en considération du degré d'intégration lors de l'examen de la demande. Ce statut est valable pour une durée de cinq années renouvelable de plein droit sur demande. Le résident de longue durée bénéficie des mêmes droits que le ressortissant d'un pays de l'Union dans un certain nombre de domaines socio-économiques – que la loi ne précise pas – dont la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne pour des séjours n'excédant pas trois mois. Ce statut ne peut cependant pas être accordé aux réfugiés, aux personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire ou encore aux personnes séjournant sur le territoire de façon temporaire comme les travailleurs saisonniers ou salariés détachés.

La loi traite également des limitations à l'entrée et au séjour, des procédures de refus, de l'expulsion et des contrôles. Une personne qui a fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire est maintenue dans la zone d'attente située dans l'aéroport, le temps nécessaire à son départ lequel ne peut dépasser quarante-huit heures. Au-delà de ce délai, elle est placée en rétention. Le refus de séjour comporte l'obligation de quitter le territoire endéans un certain délai. Une interdiction de séjour peut être accompagnée d'une interdiction d'entrée sur le territoire d'une durée maximale de cinq années. La législation établit une distinction entre expulsion et éloignement. L'expulsion assortie d'une interdiction d'entrée d'une durée maximale de dix ans, signifie l'obligation

de quitter le pays sans délai. La décision d'éloignement quant à elle indique l'obligation de quitter le territoire endéans un mois de manière volontaire ou sinon de manière forcée. Lorsque l'exécution d'une mesure d'éloignement est impossible, la personne est placée en rétention.

Le texte législatif renforce les mesures de contrôles, notamment celles destinées à vérifier si les conditions pour l'entrée et le séjour sont remplies. Pour cela, les autorités se réservent un large droit d'accès à des fichiers de traitement de données à caractère personnel. Parmi les sanctions encourues, il y a un durcissement des sanctions liées à l'aide à l'immigration illégale, notamment celle des employeurs occupant des travailleurs en situation irrégulière.

Bien que cette réforme législative réponde à certaines propositions et revendications du mouvement associatif, le CLAE considère qu'une première évaluation peut être faite après ces trois premières années d'application et formule les propositions ci-après.

En matière d'accès au travail, le CLAE demande :

- la suppression de la condition du contrat de travail assujettie à la demande d'autorisation de séjour et l'instauration d'un « permis provisoire pour recherche de travail » ; en effet, l'obligation actuelle d'entrer au Luxembourg avec un contrat de travail est non seulement inefficace voire perverse. Elle produit, en nombre, des situations d'immigration irrégulière ;
- les autorisations de séjour doivent pouvoir être accordées sur base de promesses d'embauche ;
- le système actuel du permis unique : « titre de séjour pour travailleur salarié » est trop restrictif en limitant l'accès pendant 3 ans à un seul secteur de travail ; le libre accès au marché de l'emploi devrait être garanti au bout d'un an ;
- un assouplissement des conditions d'obtention d'une autorisation de séjour pour motifs exceptionnels (régularisation) ; actuellement, une autorisation de séjour de ce type (soit une régularisation sur place) peut être accordée sous condition d'apporter notamment la preuve d'une relation de travail durant au moins huit années ; ce délai doit être réduit et les personnes doivent pouvoir apporter toute sorte de preuve de séjour continu ;
- l'abandon de la « préférence communautaire » pour toute personne résidant depuis au moins une année au Luxembourg ;
- l'accès à la fonction publique doit être permis pour les citoyens de pays tiers à l'Union au même titre que les citoyens de l'Union.

En matière d'accès au territoire pour études, stages, formation, le CLAE demande :

- l'accès aux études au Luxembourg ne doit pas être limité aux étudiants les mieux lotis en écartant les étudiants issus de milieux plus modestes ; pour ce faire, le Luxembourg doit prévoir la possibilité pour les étudiants, quelle que soit la formation choisie, d'occuper un emploi à durée limitée de 20 heures / semaine, et ce dès l'obtention du titre de séjour ;
- idéalement, un système de bourses devrait permettre d'aider à former de jeunes cadres destinés à intégrer utilement le marché du travail du pays d'origine, ou le Grand-Duché ;
- les étudiants de pays cibles de la coopération luxembourgeoise devraient pouvoir bénéficier de bourses d'études des autorités luxembourgeoises pour pouvoir faire les études supérieures au Luxembourg ;
- les autorités luxembourgeoises devront investir dans une offre suffisante de logements accessibles pour pouvoir accueillir les étudiants étrangers ;
- les étudiants en fin d'études doivent recevoir un statut de chercheur d'emploi pour une durée d'un an.

En matière de regroupement familial, le CLAE demande :

- tous les ressortissants des pays tiers séjournant légalement depuis au moins un an au Luxembourg et disposant d'un revenu stable et d'un logement adéquat doivent pouvoir être rejoints par le conjoint, les enfants mineurs ou majeurs ainsi que par les ascendants à charge de manière automatique ;
- les demandes de regroupement familial doivent être traitées de façon diligente ; le délai de traitement d'une demande ne devrait pas dépasser la durée de six mois ;
- les membres de la famille bénéficiaires du droit au regroupement devraient immédiatement avoir accès au marché de l'emploi.

En matière d'éloignement et afin d'avoir un cadre juridique plus humain et cohérent, le CLAE demande :

- l'institution, en cas de décision d'éloignement, de voies de recours judiciaires avec effet suspensif ;
- le respect des droits fondamentaux lors de la mise en œuvre des décisions d'éloignement ; l'interdiction absolue de certaines pratiques, tel que l'usage disproportionné de la force, devrait être précisé dans la

législation actuelle. Pour cela, le législateur devrait se baser sur les vingt principes directeurs du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le retour forcé de septembre 2005 ;

- un examen des conséquences d'un éloignement sur la situation de la personne et/ou de la famille compte tenu de la situation du pays d'origine et des liens au Luxembourg ;
- l'interdiction d'éloigner des personnes ayant leurs attaches familiales au Luxembourg ou des liens d'insertion forts avec le pays d'accueil, même dans le cas d'une condamnation pénale. Le principe de double peine ne peut être toléré. À cet égard, il convient de rétablir l'ancien article 103 de la loi sur l'immigration qui stipulait : « Avant de prendre une décision de refus de séjour, de retrait ou de non renouvellement du titre de séjour ou une décision d'éloignement du territoire à l'encontre du ressortissant de pays tiers, le ministre tient compte notamment de la durée du séjour de la personne concernée sur le territoire luxembourgeois, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans le pays et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique ». Le Congrès partage l'opinion de la Commission Consultative des Droits de l'Homme selon laquelle « cet article répond à la nécessité impérieuse d'équilibrer, d'un côté, l'impact négatif d'une décision négative sur le respect de certains droits fondamentaux et, de l'autre, les raisons objectivement valables qui amèneraient les autorités à ne pas autoriser un étranger à séjourner au Luxembourg ».

2.2. LE DROIT D'ASILE ET LA RECHERCHE DE PROTECTION INTERNATIONALE

Le Luxembourg et l'Europe doivent rester des terres d'accueil pour les personnes qui fuient la misère ou les injustices, les catastrophes naturelles, les conflits, les guerres, les persécutions, les tortures ou la mort et qui ne peuvent plus vivre dans leur pays. Or, les pays membres de l'Union européenne ainsi que les autres pays « riches » n'accueillent qu'une toute petite partie des personnes demandant l'asile. La grande majorité de ces personnes se déplace soit à l'intérieur de leur pays, soit vers les États voisins.

Le CLAE rappelle les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere (octobre 1999) : « Notre objectif est la construction d'une Union

européenne ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière des droits de l'homme, et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité ».

Le CLAE estime qu'une politique d'asile devrait davantage s'articuler autour des principes suivants :

- l'examen dans un délai raisonnable (une année au maximum) de la demande de protection internationale selon les normes et garanties compatibles avec l'État de droit ;
- la garantie de droits sociaux (éducation, formation, logement, etc.) des demandeurs de protection internationale pendant toute la durée de la procédure d'asile depuis leur entrée sur le territoire ;
- l'accès au marché de l'emploi pour tous les demandeurs de protection internationale (tous statuts confondus) au bout de six mois de procédure ; ces personnes ne doivent pas être soumises aux mesures régissant actuellement l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ;
- pas d'expulsion automatique en cas de refus du statut de réfugié ou d'un autre statut de protection ;
- le principe du retour volontaire avec respect, dans la sécurité et la dignité de la personne ainsi qu'une aide financière permettant aux concernés de se réinstaller dans le pays d'origine ou, à défaut, dans un pays d'accueil de leur choix ;
- des conditions d'existence dignes et humaines notamment au niveau du logement et de la protection sociale pour les demandeurs de protection internationale déboutés de leur demande et qui ne peuvent être éloignés dans des conditions de sécurité et de dignité vers leur pays d'origine ;
- des perspectives de futur dans la société d'accueil après une période déterminée ;
- le droit pour les bénéficiaires d'un statut de protection internationale (réfugiés reconnus, protection subsidiaire) de bénéficier de la libre circulation au sein de l'Union européenne ;
- la participation du Luxembourg aux efforts de réinstallation de réfugiés se trouvant en-dehors du territoire de l'Union européenne et de relocalisation des réfugiés se trouvant au sein des États membres ;
- un soutien financier pour les ONG aidant les réfugiés à s'installer et à s'inscrire dans la société.

De plus en plus de régions du monde étant frappées par la désertification ou les inondations dues aux changements climatiques, le CLAE considère que la question du statut de réfugié climatique devrait sérieusement être envisagée tant au niveau européen qu'au niveau national.

2.3. L'IMMIGRATION « IRRÉGULIÈRE »

La politique d'immigration du Luxembourg ainsi que des autres pays de l'Union est une politique de répression de l'immigration irrégulière. Les disparités économiques entre le Nord et le Sud, la fermeture des frontières de l'Union européenne n'empêcheront pas des populations de rejoindre l'Europe au péril de leur vie. La construction de murs – physiques ou législatifs – n'arrête nullement le mouvement des migrations mais permet aux organisations criminelles d'intervenir dans la gestion des flux migratoires et d'en tirer profit. De plus, cette politique vient contredire les besoins de certains secteurs économiques, notamment les plus pénibles et les plus mal rémunérés, qui n'hésitent souvent pas à profiter de cette main-d'œuvre en situation précaire.

Le CLAE considère qu'il est urgent d'aborder la question de l'immigration « irrégulière » d'une façon globale, cohérente et préventive et propose :

- d'englober, à côté de la sécurité intérieure et de la justice, le domaine des affaires étrangères, de l'aide au développement et qui analyse l'immigration du point de vue humain, démographique, économique, social, éducatif et psychologique ;
- une participation renforcée des États membres de l'Union européenne au développement économique des pays d'origine s'appuyant sur les populations et l'expérience et la connaissance du terrain des migrants ;
- des accords de coopération avec les principaux pays d'origine des personnes en situation irrégulière ou bien avec des pays tiers d'accueil ;
- un contrôle démocratique et respectueux des droits de l'Homme du « Système d'information Schengen » et autres mesures de contrôle. Les personnes inscrites dans ces fichiers doivent en être informées et avoir la possibilité de contester les informations les concernant ;
- l'accès effectif au territoire de l'Union européenne et au Luxembourg des personnes demandeuses de protection internationale.

Le CLAE considère que la législation sur l'entrée, le séjour et l'accès au travail doit intégrer les instruments suivants :

- une procédure de régularisation avec des critères objectifs et publiés pour les personnes en situation administrative irrégulière ;
- des sanctions pénales et financières sévères à l'égard des marchands de sommeil et des employeurs qui exploitent une main-d'œuvre fragilisée vivant dans la peur de l'expulsion ;
- la ratification de la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles. Cette convention fait obligation de reconnaître que tout migrant, quel que soit son statut juridique, dispose d'un socle de droits inaliénables ;
- une protection minimale mais complète « maladie – maternité » de type « couverture maladie universelle » pour toutes les personnes qui, pour différents motifs, ne sont pas ou plus couvertes par l'assurance maladie.

2.4. LE CENTRE DE RÉTENTION

Le « centre de rétention » tel que prévu par la loi du 28 mai 2009 vient d'ouvrir ses portes. Désormais, le placement en rétention ne se fera plus au sein de l'établissement pénitencier de Schressig. Tout en considérant la nouvelle infrastructure comme un progrès par rapport à la pratique préexistante, le CLAE considère que le Luxembourg n'a pas besoin d'un centre de rétention utilisé comme une prison.

Ce centre accueille les personnes demandeuses de protection internationale, immigrées en situation irrégulière, qui ont l'obligation de quitter le territoire et qui refusent de le faire volontairement. Elles peuvent être placées en rétention pour une période maximale de six mois. Une infraction aux règles de l'immigration ou aux règles concernant l'asile ne justifie pas la privation de liberté. D'autres mesures moins contraignantes sont possibles telles que l'assignation à résidence.

Le CLAE considère que tout système de rétention devrait répondre aux critères suivants :

- la rétention est une mesure tout à fait exceptionnelle et ne s'impose que s'il y a des risques de troubles à l'ordre public seulement si des mesures moins contraignantes se sont révélées inefficaces ;
- la rétention ne devrait pas dépasser une durée maximale de 2-3 mois ;

- la rétention est interdite pour les familles avec enfants et des groupes vulnérables;
- les visites sont autorisées ;
- des périodes de rétention à répétition sont interdites, elles relèvent d'une mauvaise gestion ; d'autres solutions doivent être trouvées.

2.5. L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT

La création du Ministère de l'Immigration, compétent pour tout ce qui concerne l'entrée et le séjour sur le territoire luxembourgeois (politique d'asile, entrée et séjour, accès au travail, études, regroupement familial...) est une amélioration importante par rapport à l'ancienne répartition ministérielle.

En vue d'une meilleure coordination et cohérence entre les administrations de l'État chargées de mettre en œuvre la politique d'immigration et d'intégration, **le CLAE propose :**

- que l'on procède à un remaniement des compétences entre ministères afin d'avoir un seul département ministériel traitant des sujets relatifs à l'immigration et à l'intégration.

3. DROITS ET PARTICIPATION POLITIQUES

3.1. ÉLECTIONS COMMUNALES

Sous l'effet de la citoyenneté européenne introduite par le traité de Maastricht, la loi du 28 décembre 1995 accorde aux citoyens de l'Union européenne le droit de vote actif et passif aux élections communales, sous une condition de résidence de 6 années au moment de l'inscription sur la liste électorale. En 2003, au Luxembourg, les citoyens de pays tiers à l'Union européenne accèdent au droit de vote actif aux élections communales aux mêmes conditions que les citoyens ressortissants de l'Union européenne. La durée de résidence est réduite à 5 années. La modification de la loi électorale du 13 février 2011 accorde aux citoyens de pays tiers le droit d'éligibilité ainsi qu'à tous les élus de nationalité étrangère le droit d'accéder aux postes de bourgmestre ou d'échevin. Cette avancée démocratique du Luxembourg est remarquable au regard des autres pays de l'Union européenne.

Le bilan des inscriptions montre que les résidents de nationalité étrangère

s'inscrivent durant les dernières semaines et jours précédant la clôture des inscriptions, alors que quasiment aucune inscription n'est enregistrée entre deux échéances électorales.

Les campagnes d'information du CLAE et d'autres associations, des autorités nationales, des communes, des Commissions consultatives d'intégration, de certains partis politiques et syndicats ont contribué à l'inscription sur les listes électorales de plusieurs milliers d'électeurs. Le taux d'inscription « approché » en 2011 est de 16,9 %. Ce pourcentage correspond au rapport entre les inscrits et les personnes majeures de nationalité étrangère au jour des élections. Ces données ne prenant pas en compte la résidence de 5 années, on peut situer le taux réel d'inscription entre 20 et 25 %. Ce taux reste encore trop faible. S'il est essentiel de poursuivre la sensibilisation des électeurs potentiels, il faut également constater que l'obligation du vote est un frein à l'inscription sur les listes électorales.

L'expérience des élections communales et européennes montre que la participation des électeurs de nationalité étrangère n'introduit pas de variations mesurables des équilibres politiques. Cela ne peut qu'inciter les autorités à réduire, voire annuler les limitations encore présentes dans la législation.

Le CLAE doit maintenir son action de sensibilisation en direction des partis politiques afin que ceux-ci ouvrent davantage leurs structures à l'ensemble des citoyens du pays et qu'un nombre plus important de résidents de nationalité étrangère participe en premier lieu à la vie interne des partis et ensuite à la vie politique. La création de structures spécifiques au sein de certains partis à destination des membres de nationalité étrangère ou des membres ne communiquant pas en luxembourgeois peut être interprétée comme un signe encourageant à condition que ces structures ne deviennent pas des structures alibi et que ces membres soient associés au processus de prise de décision à l'intérieur des partis. Les partis politiques ont présenté un certain nombre de candidats de nationalité étrangère sur leurs listes pour les élections communales, mais ce chiffre demeure encore très faible.

Le CLAE consultera les acteurs concernés afin d'amorcer une réflexion sur la pertinence du panachage et de l'obligation de vote.

Afin de favoriser une meilleure participation politique des résidents de nationalité étrangère, le CLAE propose :

- la sensibilisation des résidents de nationalité étrangère entre deux échéances électorales, par les autorités publiques locales ainsi que nationales et leur association aux débats politiques locaux ;

- la traduction en temps utile des programmes-cadres pour les prochaines élections communales ;
- la création de sites internet des partis politiques en langue allemande, luxembourgeoise et française.

Le CLAE propose les modifications suivantes de la loi électorale communale :

- les citoyens de nationalité étrangère demeurant au Luxembourg depuis au moins trois ans se verront proposer l'inscription sur les listes électorales communales. Ils devront confirmer leur volonté de devenir électeurs ;
- l'abolition de l'utilisation de couleurs différentes pour les convocations selon la nationalité de l'électeur ;
- la possibilité de l'usage des trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, dans les débats du conseil communal et du collègue échevinal ; les élus qui n'ont pas tous les mêmes connaissances linguistiques doivent trouver un « modus vivendi » pour communiquer ; le pragmatisme nous paraît préférable au dogmatisme.

3.2. ÉLECTIONS EUROPÉENNES

La citoyenneté européenne introduite par le traité de Maastricht octroie aux citoyens de l'Union européenne le droit de vote au Parlement européen. La loi du 28 janvier 1994 permet aux ressortissants d'un autre État membre de l'Union d'élire les députés européens du Luxembourg. La législation électorale conditionnait cependant ce droit de vote à une durée de résidence de cinq années. Durée de résidence portée en 2008, au Luxembourg, à deux années au moment de l'inscription sur la liste électorale.

Les élections législatives ayant lieu le même jour que les élections européennes, le CLAE insiste pour fixer deux dates différentes à six mois d'intervalle au moins. Il considère en effet que les enjeux tant nationaux qu'europeens sont suffisamment importants pour engager une véritable campagne électorale pour chacune des élections.

Le CLAE insiste pour que les autorités luxembourgeoises défendent au niveau de l'Union européenne :

- une harmonisation des législations électorales pour tous les États membres,
- l'élargissement du droit de vote au Parlement européen pour les citoyens résidents sur le territoire d'un état de l'Union.

3.3. ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Les élections législatives sont actuellement uniquement réservées aux nationaux. Le CLAE propose que :

- les citoyens de nationalité étrangère demeurant au Luxembourg depuis au moins cinq ans se verront proposer l'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives. Ils devront confirmer leur volonté de devenir électeurs.

3.4. REFERENDUMS AU NIVEAU NATIONAL ET LOCAL

Le CLAE demande :

- que tout résident au Luxembourg, quelle que soit sa nationalité, puisse participer aux referendums consultatifs.

3.5. ELECTIONS SOCIALES ET PROFESSIONNELLES

Bien que les élections sociales relèvent spécifiquement du cadre socio-professionnel, elles n'en demeurent pas moins une consultation citoyenne importante. L'ensemble des salariés du pays, sans distinction de nationalité ni de résidence, participe actuellement aux élections sociales. Il s'agit, par ailleurs, de la seule forme de participation politique des non-résidents au Luxembourg. Il est regrettable qu'un taux d'abstention très important tant du côté des personnes de nationalité étrangère résidant au pays que du côté des travailleurs frontaliers caractérise ces élections qui, dans le cadre du modèle social luxembourgeois, ont une grande importance.

L'action du CLAE et du monde associatif en général, de concert avec les organisations syndicales, doit aboutir à une participation plus importante des salariés issus de l'immigration aux élections et à la gestion des Chambres professionnelles et des organes de sécurité sociale.

3.6. PARTICIPATION AUX COMMISSIONS CONSULTATIVES COMMUNALES

Les commissions consultatives d'intégration (CCI - anciennement commissions consultatives communales pour étrangers) instituées de manière obligatoire par règlement grand-ducal en 1989 ont montré, au cours de ces années, leur utilité mais aussi leurs limites.

Jusqu'en 1995, ces commissions constituaient l'unique espace de

représentativité dans la commune des personnes de nationalité étrangère. L'Europe, la mondialisation, ont rendu nécessaire une conception plus ouverte de la citoyenneté, comme en témoignent l'extension du droit de vote communal ou la réforme de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Face à cette évolution, les commissions consultatives d'intégration semblent figées dans leur fonctionnement, compétences et composition. L'unique modification apportée par la loi sur l'accueil et l'intégration du 16 décembre 2008 porte sur leur statut rendu obligatoire dans toutes les communes.

Le CLAE propose que soient redéfinies la finalité et la composition des CCI. Une révision du règlement grand-ducal fixant leur organisation est souhaitable.

Une de leur mission pourrait être un travail de lien social, notamment dans les plus grandes communes, afin de prévenir la formation éventuelle de ghettos nationaux ou sociaux. Ces commissions pourraient être chargées de revitaliser la vie locale, la vie des quartiers et de proposer aux décideurs politiques des mesures aux niveaux culturel, éducatif ou social. Elles devraient également avoir la mission de favoriser la participation à la vie politique communale des citoyens. Leur avis devrait être obligatoirement demandé notamment en matière d'accueil et d'intégration, de participation aux élections communales, de création de logements et d'organisation scolaire.

Elles pourraient avoir une activité complémentaire ou transversale au sein du corps communal composé déjà de nombreuses autres commissions (jeunesse, culture, égalité des chances...) au sein desquelles, par ailleurs, la présence des personnes de nationalité étrangère est marginale.

Le CLAE propose que la participation des résidents de nationalité étrangère à toutes les commissions communales soit favorisée, voire rendue obligatoire.

3.7. PARTICIPATION AU CONSEIL NATIONAL POUR ÉTRANGERS

Le Conseil national pour étrangers (CNE) est un organe consultatif du gouvernement régi par la loi sur l'accueil et l'intégration du 16 décembre 2008. Faute de règlement d'application de la nouvelle législation, le CNE n'a pu être renouvelé à l'échéance de son mandat en 2010.

Le CLAE constate sa faible représentativité, son fonctionnement peu performant ainsi que le nombre réduit d'avis demandés par le gouvernement. De nombreuses propositions de réforme de cet organe ont été présentées par le CLAE, par d'autres organisations ainsi que par le CNE lui-même. Un objectif raisonnable serait de rendre cet organe le plus représentatif possible aux prérogatives proches de celles des Chambres professionnelles avec des avis obligatoires.

Selon le CLAE, le seul moyen pour lui assurer une représentativité sans faille est son élection directe par tous les résidents de nationalité étrangère. Or, les autorités ne semblent pas vouloir aller dans le sens d'une élection au suffrage universel. Si la représentativité du CNE n'est pas assurée, le CLAE se demande si le supprimer ne clarifierait pas la situation. Le CLAE propose en alternative la constitution d'un Conseil Supérieur nommé par le Parlement sur base de propositions venant des forces vives du pays et composé de personnes ayant les compétences nécessaires.

4. NATIONALITÉ

La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise a ouvert la voie à la pluralité des nationalités et instauré un double droit du sol. Cette nouvelle législation a constitué une réforme importante de la naturalisation, tant au niveau des conditions qu'au niveau de la procédure.

Cependant, le CLAE invite le Parlement à amender la législation actuelle afin d'introduire les dispositions promues par le CLAE relatives au droit du sol. Le CLAE considère en effet que tous les enfants nés sur le sol luxembourgeois et dont au moins un des parents y réside légalement sont les enfants de ce pays et doivent avoir droit, dès la naissance, à la nationalité luxembourgeoise à côté de celle des parents. La loi s'inscrirait ainsi en concordance avec la conception actuelle de la place de l'enfant dans la société, c'est-à-dire non pas un objet mais un sujet de droit.

La connaissance de la langue luxembourgeoise parlée est une des conditions à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise via la procédure appelée de la « double nationalité ». Ainsi, tout candidat doit passer des épreuves « Sproochentest Lëtzebuergesch » organisées par l'Institut national des langues (INL). Parce que le CLAE reconnaît et accepte la valeur de la langue luxembourgeoise comme un élément du devenir citoyen au Luxembourg, nous ne nous sommes pas opposés à la demande d'un certain niveau de connaissance du luxembourgeois pour accéder à la nationalité, mais nous estimons que le niveau requis aurait dû être basique et approprié à la réalité des facilités mises à disposition pour son apprentissage. Un niveau B1 en compréhension et un niveau A2 pour l'expression orale (selon les niveaux fixés par le cadre européen commun de références pour les langues développé par le Conseil de l'Europe) sont exigés. Le Règlement grand-ducal a également fixé une dispense de ce test linguistique pour tous les candidats à l'acquisition de la nationalité arrivés au

Luxembourg avant 1984, décision justifiée par le fait que c'est seulement après la Loi du 24 février de 1984 sur le régime des langues que le multilinguisme est devenu une réalité légale.

L'INL est ainsi devenue une pièce maîtresse dans la procédure d'acquisition de la nationalité. Cependant, les places pour les cours de luxembourgeois restent trop rares à certaines tranches horaires. Le manque de classes entrave en conséquence, pour certains, le processus d'inscription dans la société luxembourgeoise.

Le CLAE demande :

- que le délai de résidence pour acquérir la nationalité luxembourgeoise soit fixé à un maximum de 5 années (voire 3 années) ;
- que la demande en naturalisation puisse être introduite avant l'échéance de la période de résidence ;
- que les dispositions plus favorables contenues dans l'ancienne loi, notamment la durée de résidence réduite pour les personnes mariées avec un ressortissant luxembourgeois – ainsi que pour les réfugiés reconnus - soient de nouveau introduites ;
- que des conditions raisonnables, par exemple une attestation de participation à des cours et une connaissance de base du luxembourgeois, puissent constituer la preuve d'une volonté d'intégration et de participation dans la communauté nationale, inscription prouvée tous les jours par d'autres valeurs que la seule connaissance de la langue luxembourgeoise ;
- que les enfants nés au Luxembourg bénéficient de la nationalité luxembourgeoise tout en conservant également celle de leurs parents.

5. LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

En transposant les deux directives européennes 2000/43 et 2000/78 dans la loi du 6 décembre 2006 portant sur l'égalité de traitement, le Luxembourg s'est donné une législation en matière de lutte contre les discriminations. La création du Centre d'égalité de traitement (CET) semblait ainsi une nouvelle positive dans la lutte contre les discriminations. La nouvelle législation en vigueur reste malheureusement peu connue de la population. Dans le cadre d'un sondage financé par le programme communautaire PROGRESS pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013), l'observatoire des discriminations a réalisé

une étude auprès d'un échantillon représentatif de la population résidente du Luxembourg âgée de 15 ans et plus. Face aux situations de discrimination, 53% des personnes avouent n'avoir rien fait, 22% ont interpellé la personne responsable, 6% ont porté plainte.

Il est évident que toute législation en matière de lutte contre les discriminations, si performante soit-elle, est insuffisante si elle n'est pas accompagnée de moyens sur le terrain permettant de renforcer la sensibilisation, l'information et la formation.

Le CLAE propose :

- que le Centre pour l'Égalité de traitement bénéficie d'un renforcement des moyens humains et financiers et qu'il soit investi d'une mission d'information et de promotion de l'égalité de traitement ;
- de renforcer la formation des forces de l'ordre (formation de base et formation continue obligatoire) en matière de connaissance de l'histoire migratoire du pays, des instruments législatifs en matière de discrimination, des Droits de l'Homme et en matière de relations interculturelles.



Systeme scolaire et universitaire

1. UN ENSEIGNEMENT DE LA RÉUSSITE POUR TOUS ? P.43
2. VALORISATION DES LANGUES ET DES CULTURES P.45
3. APPRENTISSAGE DES LANGUES P.47
4. LES CHANCES DE RÉUSSITE À L'ÉCOLE P.48
5. ELÈVES NOUVELLEMENT INSTALLÉS AU LUXEMBOURG P.50
6. LE RÔLE DES PARENTS P.51
7. LA FORMATION DES ENSEIGNANTS P.52
8. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR P.53

1. UN ENSEIGNEMENT DE LA RÉUSSITE POUR TOUS ?

En 2009, les enseignements préscolaire et primaire, désormais renommés enseignement fondamental, ont connu une réforme ambitieuse, visant à centrer les méthodes et les contenus sur les besoins de chaque élève. Cet enseignement développe une approche des savoirs basée sur les compétences et encourage les coopérations entre les différents acteurs (instituteurs-trices réunis en équipes pédagogiques par cycles, parents, élèves,...). Les classes sont organisées en quatre cycles d'apprentissage, un premier cycle de trois années, dont la première est facultative (l'éducation précoce) et trois cycles de deux ans. Les cycles permettent davantage aux élèves d'apprendre à leur rythme puisque les compétences à acquérir sont définies sur deux ans et non plus à la fin de chaque année scolaire tel qu'auparavant.

Grâce à la réforme, le redoublement « classique », qui consistait à répéter une année suivant le même programme quels que soient les savoirs acquis, a disparu même si le cycle peut être prolongé d'une année pour permettre à l'enfant d'atteindre toutes les compétences requises. La nouvelle loi témoigne de la volonté à prendre en compte les capacités de chaque élève selon l'adage que chaque enfant peut apprendre et progresser, même si ce n'est pas selon

les mêmes rythmes et méthodes. Le parcours de l'élève se veut individualisé, selon la méthode de l'enseignement différencié : en fonction des progressions individuelles des élèves, l'enseignant différencie son enseignement. Il peut modifier le rythme, le niveau de difficulté des exercices, etc. L'élève qui a des difficultés se voit proposer des mesures d'aide pour qu'il puisse atteindre les objectifs de base. La nouvelle loi instaure également un partenariat avec les parents, notamment par l'organisation de réunions plus régulières et une représentation de parents au sein de chaque école.

Depuis la rentrée 2010, la formation professionnelle, notamment le régime professionnel et le régime technique, sont également réformés, dans le but avoué de diminuer le taux d'échec et le nombre de jeunes quittant l'école sans qualification, mais aussi d'améliorer les qualifications et favoriser l'apprentissage tout au long de la vie. La réforme de la formation professionnelle initiale réorganise le régime professionnel et le régime du technicien. Les formations mènent au certificat de capacité professionnelle, au diplôme d'aptitude professionnelle ou au diplôme de technicien. L'année scolaire est désormais organisée en semestre et l'enseignement par module remplace l'enseignement par branche. Des projets intégrés, qui simulent une situation professionnelle concrète, se substituent aux examens et l'enseignement par compétence se généralise.

Nous pensons qu'une meilleure coordination interministérielle permettrait de résoudre plus efficacement certaines difficultés administratives telles que les demandes d'autorisation d'occupation temporaire pour les demandeurs de protection internationale ou les élèves issus de pays tiers qui veulent entrer en apprentissage.

Si le CLAE ne peut que saluer de telles réformes, qui visent à une meilleure réussite de tous les élèves, il juge cependant qu'il est encore trop tôt pour évaluer les avancées concrètes de la mise en place de la réforme sur le terrain. Cependant, nous estimons que malgré les nombreuses critiques des syndicats d'enseignants qui ont ponctué la mise en œuvre de la réforme, le personnel éducatif doit user de tout son savoir-faire afin que les mesures visant à une meilleure réussite de tous les élèves soit effectives.

Le CLAE considère, plus que jamais, que la gestion de l'hétérogénéité des élèves doit être un enjeu central des politiques et des méthodes éducatives, dans un pays qui compte près de 50% d'enfants de nationalité étrangère. Lors de son discours sur l'état de la Nation en avril 2011, le Premier ministre Jean-Claude Juncker a rappelé que près de 62% des enfants entrant en maternelle ne parlent pas luxembourgeois. Si la majorité des élèves sort de l'école

munie d'un diplôme, le système scolaire agit encore comme un vecteur de reproduction des inégalités sociales et culturelles, l'école s'apparente souvent à un véritable parcours d'obstacles, toujours plus difficile à surmonter à mesure de la progression des classes.

Actuellement, moins de 20% des élèves d'origine étrangère accède au diplôme de l'enseignement du secondaire classique. Le taux d'échec scolaire reste beaucoup trop élevé, particulièrement chez les élèves d'origine étrangère. Des mesures linguistiques et pédagogiques supplémentaires doivent être adoptées au plus vite et les différentes mesures préconisées dans les réformes ne doivent pas être détournées afin de favoriser le statu quo. De plus, le CLAE prône une généralisation des écoles secondaires mixtes intégrant les filières classique, technique et professionnelle au sein d'un même établissement avec certains cours en commun afin de favoriser la mixité sociale et culturelle des lycées.

Par ailleurs, le manque de structures adéquates (les locaux préfabriqués ne sont pas une solution, le recours systématique aux chargés de cours ne peut pas remplacer le manque d'enseignants titulaires) pour la population scolaire, qui est déjà crucial actuellement, se fera sentir d'une manière plus accrue si on en croit les projections démographiques, si des solutions concrètes ne sont envisagées dès maintenant. Le CLAE rappelle donc le besoin urgent d'investissement dans les structures scolaires.

2. VALORISATION DES LANGUES ET DES CULTURES

Malgré les réformes mentionnées, notre société n'a pas encore complètement pris conscience du fait que le potentiel linguistique et culturel des élèves scolarisés au Luxembourg est plus une richesse à développer, un atout supplémentaire pour le pays, qu'un simple problème à résoudre.

Il y aurait un avantage culturel et économique pour le pays entier à promouvoir la langue et la culture d'origine des enfants dont les parents sont venus en migration par une meilleure organisation et une extension des cours intégrés en langue maternelle à l'école fondamentale, avec des modèles plus flexibles selon les besoins des différentes communautés, par une plus grande diffusion des ressources, par la continuation de ces cours dans le secondaire. Il ne faudra pas oublier, tout en soutenant la cause du multilinguisme, que toute éducation doit viser avant tout l'épanouissement personnel, l'acquisition de compétences et l'inscription des jeunes dans la société luxembourgeoise et dans la société européenne. L'objectif principal de l'enseignement serait

donc de fournir à chaque élève la meilleure formation possible en même temps qu'une formation linguistique adaptée aux réelles exigences de la société en matières économique, politique, sociale et culturelle. La langue maternelle des élèves doit par conséquent être prise en compte dans l'élaboration du cursus individuel. La négation de sa langue d'origine entraîne pour l'élève une rupture entre le monde de l'école et l'environnement familial ainsi que la dévalorisation de la langue maternelle, alors que la bonne maîtrise de cette dernière favorise l'apprentissage cognitif des enfants et l'apprentissage des langues étrangères.

Les apports culturels de l'immigration doivent trouver une place reconnue à l'école, à tous les niveaux, en tant que patrimoine concernant une partie considérable de sa population et donc de l'histoire du pays tout entier. Les programmes, les textes, le matériel et les initiatives didactiques ne peuvent jamais ignorer la nécessité de valoriser les références culturelles de tous les élèves pour permettre la cohésion sociale. Trop souvent, le système scolaire tend à expliquer l'échec d'un enfant par son origine culturelle, au risque d'enfermer l'enfant dans une image de lui encore plus dévalorisante.

Le CLAE demande :

- de donner plus d'importance à la dimension interculturelle dans la formation, tant initiale que continue, des enseignants ;
- de poursuivre les expériences qui peuvent réunir les enseignants luxembourgeois et étrangers autour des problèmes de l'école ;
- d'accentuer la dimension interculturelle dans les programmes et manuels en usage, notamment ceux d'histoire. Il faut veiller à ce qu'ils ne contiennent aucune connotation raciste ou discriminatoire, ni de présentations mono-culturelles ;
- de choisir des programmes, des méthodes et du matériel didactique appropriés (qu'il s'agisse en langues maternelles, deuxième langue, langue étrangère, etc.) ;
- d'encourager et valoriser les projets interculturels dans les écoles ;
- de pourvoir chaque école d'une bibliothèque contenant des ouvrages éveillant l'intérêt pour les pays d'émigration et des livres écrits dans les langues maternelles des élèves ;
- de développer l'histoire de l'immigration et du Luxembourg dans le programme scolaire ;
- une politique volontaire de la part du Ministère de l'Éducation nationale d'engager des enseignants de langue maternelle pour les cours intégrés.

3. APPRENTISSAGE DES LANGUES

3.1. LA LANGUE LUXEMBOURGEOISE AU CYCLE 1 DE L'ÉCOLE FONDAMENTALE

Étant donné que la plupart des enfants issus de l'immigration resteront probablement au Luxembourg, que le luxembourgeois est la langue nationale, la langue de communication des enfants et que sa bonne compréhension favorise l'apprentissage de l'allemand, il faut continuer à mettre l'accent sur l'apprentissage conséquent du luxembourgeois durant les premières années de scolarisation. **Le Clae propose :**

- de pratiquer effectivement le luxembourgeois dans ces cycles, notamment dans les quartiers à fort pourcentage d'élèves dont ce n'est pas la langue maternelle, dans le but de favoriser l'intégration des enfants et de les plonger dans ce bain linguistique ;
- de veiller à une formation adéquate du personnel et à ce que ces personnes aient les qualifications pédagogiques requises pour travailler avec des enfants et spécialement avec des enfants de nationalité étrangère ;
- de veiller à ce que le matériel didactique réalisé par le Ministère de l'Éducation soit utilisé dans les meilleures conditions et exploité au maximum ;
- d'organiser des formations spécifiques pour l'approche du luxembourgeois vis-à-vis des élèves de langue étrangère.

3.2. LA LANGUE D'ALPHABÉTISATION À L'ÉCOLE FONDAMENTALE

Les enfants de nationalité étrangère n'ont pas, pour la plupart, une langue d'origine germanophone. Ils rencontrent de ce fait beaucoup de problèmes à cause de l'allemand en tant que langue d'alphabétisation à l'école primaire. Cette difficulté entraîne d'autres dans un parcours scolaire trop souvent voué à l'échec. Il faut continuer à différencier et renforcer l'enseignement de l'allemand, par des moyens et des méthodes adaptés (l'allemand enseigné comme langue étrangère, par exemple). Cela donnerait aux enfants issus de l'immigration la possibilité d'atteindre un meilleur niveau de connaissance.

Dans tous les cas, le système scolaire devra tenir compte du niveau de compétence que l'enfant a dans une langue, indépendamment d'être d'origine étrangère ou non. Si l'alphabétisation ne peut pas se faire dans la langue maternelle de chaque élève, il faudra que l'approche initiale de l'alphabétisation soit la plus égalitaire possible.

- **Le CLAE revendique** de former systématiquement les enseignants aux méthodes différenciées de l'apprentissage de l'allemand en tant que langue d'alphabétisation.

3.3. LA LANGUE MATERNELLE À L'ÉCOLE

La langue maternelle de chaque enfant est essentielle pour son développement psychologique et son succès scolaire. Ceci vaut évidemment pour toutes les langues maternelles, même si le concept de langue maternelle (ou langue première) n'est pas toujours précis dans un contexte migratoire comme le nôtre. L'école luxembourgeoise doit se donner les moyens de satisfaire, en tenant toujours compte de la réalité sociale et du nombre d'élèves concernés, la demande des parents visant à obtenir des cours intégrés de langue maternelle ainsi que le prévoit une directive communautaire. Si cela n'est pas possible, le droit des enfants à recevoir un enseignement de leur langue maternelle doit être garanti, par exemple à travers une collaboration avec les associations ou centres culturels et une coopération avec les Gouvernements des pays d'origine. Dans tous les cas, une coordination entre les instituteurs des différentes langues doit se faire sur les matières enseignées et les activités proposées afin de ne pas pénaliser les enfants.

Nos propositions sont les suivantes :

- s'ouvrir à la possibilité de plusieurs modèles différenciés pour ces cours ;
- soutenir la réalisation de projets pédagogiques interculturels dans ce domaine ;
- envisager la même possibilité de cours aussi pour les enfants ressortissants des pays tiers à l'Union européenne ;
- prévoir une suite à ces cours dans tout le secondaire : par exemple, une option de langue maternelle dans les lycées. Le patrimoine linguistique des enfants nés dans des familles issues de l'immigration sera ainsi reconnu et valorisé.

4. LES CHANCES DE RÉUSSITE À L'ÉCOLE

L'échec scolaire, l'abandon, l'orientation presque forcée vers des filières moins qualifiantes, l'orientation vers les lycées frontaliers, apparaissent encore, dans un nombre très élevé de cas, comme les seules issues pour les jeunes de nationalité étrangère. Le taux de redoublement, avant les réformes tout du

moins, apparaît aussi très important. Selon la publication de l'OCDE « Regard sur l'éducation 2011 : les indicateurs de l'OCDE », seuls 41% des élèves du Luxembourg ont terminé leur scolarité dans les temps impartis durant l'année 2008/2009. Pour l'année 2009/2010, seuls 18,6% des élèves qui ont fréquenté le secondaire classique étaient de nationalité étrangère, ce taux est de 42% dans les filières techniques et professionnelles. Les élèves d'origine étrangère sont donc plus souvent dirigés vers les filières les moins qualifiantes de l'enseignement. Bien souvent, les parents ne savent pas ce que représente cette orientation, qui intervient très tôt dans le cursus et les enfants voient parfois leurs débouchés professionnels se restreindre.

Le CLAE salue l'ouverture de l'école de la deuxième chance qui permet désormais aux jeunes qui ont décroché de leur scolarité de réintégrer le système, en suivant un parcours individualisé.

Pour contrer les inégalités, il faudrait :

- la systématisation de l'aide aux devoirs dans chaque école fondamentale, encadrée par un personnel qualifié et formé à différentes méthodes d'enseignement ;
- veiller à ce que le cours d'appui ne se limite pas à une simple répétition de ce qui a été fait en classe, mais offre une autre pédagogie, plus adaptée à l'élève ; une meilleure coordination entre les enseignants, celui qui donne le cours et celui qui assure l'appui serait bénéfique pour les élèves et les enseignants eux-mêmes. Dans la mesure du possible, l'enseignant titulaire de l'enfant devrait être chargé de ces cours ;
- renforcer les effectifs dans les structures à forte présence d'enfants issus de l'immigration ;
- élaborer un programme optimal pour les classes préparatoires, qui permette d'insérer ces élèves dans les lycées techniques ou le monde professionnel. Intégrer les infrastructures de ces classes dans le secondaire technique ;
- que la réforme de la procédure d'orientation prévue pour 2013 laisse aux parents et à l'élève une plus grande liberté de choisir une filière qu'ils considèrent comme adaptée ; le conseil d'orientation doit être attentif à la cohérence entre les aspirations professionnelles de l'élève et la filière qui lui est proposée ;
- d'investir les moyens humains et financiers nécessaires au fonctionnement de la nouvelle école de la deuxième chance ;

- Le cours d'appui pourrait être donné dans la langue que l'élève comprend le mieux, le français ou l'allemand.

Des efforts particuliers de certains lycées, pour mieux répondre à la situation des élèves de nationalité étrangère est à souligner, mais plus de 3000 lycéens fréquentent toujours les lycées frontaliers. Ces élèves, qui sont passés par les classes d'accueil, arrivent à obtenir des certifications équivalentes aux diplômes luxembourgeois qui leur permettent d'intégrer le marché de l'emploi luxembourgeois, parfois plus tôt et à des niveaux plus élevés que leurs camarades ayant effectué leur scolarité au Luxembourg.

Une attention particulière doit être apportée à l'école différenciée, qui accueille environ 1% des élèves du Luxembourg. L'école différenciée accueille davantage d'enfants de nationalité étrangère que d'enfants de nationalité luxembourgeoise. Dans plusieurs cas, la seule raison est qu'ils sont socialement défavorisés. Parfois ils ne souffrent que d'un déficit d'apprentissage en allemand. Les enseignants veulent ainsi se décharger de la tâche supplémentaire de travail que représentent ces enfants. Le Luxembourg doit accepter les différences et se donner les moyens d'offrir à ces enfants une éducation qui ne serait pas handicapante pour leur avenir.

5. ÉLÈVES NOUVELLEMENT INSTALLÉS AU LUXEMBOURG

En 2009, suite à la nouvelle loi sur l'école fondamentale, un règlement grand-ducal déterminant le fonctionnement des cours d'accueil et des classes d'accueil pour enfants nouvellement installés au pays a été adopté avec comme objectif d'harmoniser les pratiques existantes et d'assurer l'accueil de chaque élève, quelle que soit la classe dans laquelle il arrive.

Les élèves de moins de 11 ans ne sont plus, pour la plupart, accueillis dans des classes spécifiques mais suivent désormais des cours d'accueil, c'est-à-dire un cours intensif de langue assuré pendant un certain nombre de leçons hebdomadaires, tout en étant rattaché à une classe ordinaire. Le contact régulier avec les élèves luxembourgeois favorise l'apprentissage des langues du pays : plus l'élève est en contact avec la langue cible, plus rapides seront ses apprentissages et son intégration dans sa classe d'attache. Le jeune enfant en situation d'immersion linguistique a des facilités d'apprentissage énormes qu'il importe de mobiliser afin de lui permettre un bon départ dans l'école luxembourgeoise. Nous regrettons cependant que les enfants de plus de 11

ans soient toujours orientés vers des classes d'accueil ou des classes d'insertion, favorisant ainsi leur mise à l'écart.

Le CLAE propose :

- que les élèves en âge de suivre l'enseignement secondaire soient reliés à une classe de référence qu'ils intégreront dès le départ pour les cours ne demandant pas de connaissance spécifique de la langue d'enseignement puis progressivement pour les autres cours ; un trop grand décalage entre l'âge de l'élève nouvellement arrivé et celui de sa classe de référence doit être évité ;
- que l'enseignement des élèves nouvellement arrivés soit confié à des enseignants spécialisés dans ce domaine, formés à l'enseignement de la langue de scolarisation comme langue étrangère et à l'accueil d'enfants immigrés ;
- que la construction du nouvel apprentissage linguistique s'appuie sur les compétences langagières déjà acquises par le nouvel arrivant : la langue maternelle de l'élève doit être prise en compte dans le processus d'apprentissage des langues de scolarisation ;
- que l'enseignement soit garanti pour les élèves ayant dépassé l'âge de l'obligation scolaire.

6. LE RÔLE DES PARENTS

Les parents (ou le tuteur) ont souvent des difficultés à être reconnus comme interlocuteurs par l'école. Pour les parents d'origine étrangère, la distance par rapport à l'école augmente avec les problèmes linguistiques. Les réunions annuelles pour les parents d'élèves se traduisent parfois en sentiment de frustration et de discrimination pour ceux qui ne maîtrisent pas le luxembourgeois. Les devoirs à domicile, avec en plus les difficultés en langue allemande, risquent aussi d'accroître le sentiment de ne pas être à la hauteur pour beaucoup de parents. Ainsi l'école devient parfois une planète étrange et lointaine, les étapes scolaires des enfants de plus en plus incompréhensibles, les capacités de les suivre et de les soutenir dans leur parcours, toujours plus faibles.

Si nous saluons le partenariat entre l'école et les parents institué par la nouvelle loi relative à l'école fondamentale, les efforts pour associer les parents à la vie de l'école doivent rester constants. **Et dans ce but :**

- définir le rôle et la participation des parents dans l'école : ils doivent pouvoir s'investir, au côté des enseignants et de toute autre instance concernée, autour de projets pédagogiques visant la formation de leur(s) enfant(s), avec des droits et des devoirs clairs et bien définis ;
- par contre, l'école ne doit en aucun cas imposer aux parents les tâches qu'elle ne réussit pas à réaliser elle-même, notamment par le biais des devoirs à domicile ; les écoles et les communes doivent se charger de l'aide aux devoirs, qui est particulièrement important pour les enfants issus de l'immigration, d'autant plus que les femmes intègrent de plus en plus le marché du travail ;
- renforcer et systématiser le contact entre parents et enseignants (créer de véritables structures d'accueil pour parents dans l'école, valoriser le rôle d'intermédiaire des représentants d'associations de parents...). Dans ce cadre, les commissions scolaires communales devraient comporter au moins un membre d'origine étrangère et devraient en tout cas travailler toujours en synergie avec les Commissions consultatives pour l'intégration ;
- appuyer un service de « parents relais », notamment sous forme associative, qui puisse discuter avec les parents qui n'osent pas se rendre aux réunions. Créer des lieux d'échange entre les parents ;
- développer les moyens d'information des parents par le biais de l'audiovisuel et des médias (en plusieurs langues), par le biais de formations, de rencontres à des horaires qui conviennent aux parents afin de les sensibiliser à leur rôle ; le rôle de parents ne s'improvisant pas, ces rencontres seraient l'occasion de rappeler aux parents leurs responsabilités vis-à-vis des enfants et l'importance de leur intérêt concernant le cursus scolaire de ceux-ci. La responsabilité vis-à-vis de l'enfant relève à la fois de l'école et de la famille ;
- rendre l'accès plus facile aux manuels scolaires pour les parents, notamment en leur permettant de se les procurer dans une langue qui n'est pas celle de l'enseignement.

7. LA FORMATION DES ENSEIGNANTS

Les chances de succès pour tous les élèves sont en rapport étroit avec une formation adéquate des enseignants et leur capacité à suivre les évolutions de la société. Cette formation doit tenir compte du fort pourcentage d'élèves

issus de l'immigration que ce soit au niveau des contenus, des méthodes, des attitudes non discriminatoires.

Des cycles de formation continue pédagogiques obligatoires doivent faire partie du curriculum professionnel des enseignants, y compris une formation à la collaboration avec les différents partenaires de l'école et au contact avec les parents. Les initiatives pédagogiques issues de projets stimulant l'innovation et l'échange interculturels doivent être encouragées, tels que le lycée Ermesinde. Il existe, dans certaines écoles du pays, des initiatives, parfois remarquables, qui sont développées individuellement ou en groupe par des enseignants. Elles devraient être recensées régulièrement par un observatoire permanent pour pouvoir être connues et diffusées auprès d'autres écoles qui pourraient s'en inspirer. Les enseignants auteurs de telles initiatives devraient bénéficier d'une reconnaissance appropriée. Il faut également considérer que la langue maternelle des enseignants issus de l'immigration est une chance pour le système éducatif.

8. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Fondée en 2003 et offrant des formations dans les domaines des sciences, de la technologie et de la communication, du droit, de l'économie et des finances ainsi dans le domaine des lettres, des sciences humaines, des arts et des sciences de l'éducation, l'Université du Luxembourg a franchi le cap des 5000 étudiants en 2010, étudiants originaires de près de 100 pays. Caractérisée par son multilinguisme, elle accorde également une grande importance à la mobilité des étudiants. Si le CLAE salue la volonté internationale de l'Université, il tient cependant à attirer l'attention sur les difficultés financières, voire l'endettement que rencontre un grand nombre d'étudiants étrangers. La question du logement de ces étudiants est également cruciale.

Le mécanisme de bourses et de prêts instaurés par le Gouvernement en juillet 2010 et remplaçant le système d'allocations familiales pour les enfants de plus de 18 ans ayant terminé leurs études secondaires a été mis en place dans le but de donner la possibilité à tout jeune résident au Luxembourg de poursuivre des études supérieures indépendamment du pouvoir financier ou de la volonté de ses parents. L'aide financière pour études supérieures est de 13.000 euros par année et est composée d'une bourse et d'un prêt à taux fixe de 2%, pondérés selon les revenus. Si le CLAE préconise l'indépendance des jeunes adultes, il s'associe cependant aux syndicats luxembourgeois pour

s'opposer à ces dispositions législatives qu'il considère comme discriminatoires envers les travailleurs frontaliers et les travailleurs immigrés dont les enfants ne résident pas au Luxembourg.

Les propositions du CLAE sont :

- l'État et l'Université doivent veiller à ce que l'offre de logements pour étudiants soit suffisante, adaptée à leurs revenus et si possible à proximité de l'université ; les chambres proposées dans des habitations privées doivent être strictement contrôlées, tant au niveau de la salubrité que du prix demandé ;
- augmenter l'offre de bourses proposées aux étudiants étrangers et particulièrement aux ressortissants de pays tiers venus étudier au Luxembourg ;
- permettre aux étudiants ressortissants de pays tiers de travailler pendant l'année académique dès la première année du Bachelor ;
- garantir l'accès aux études supérieures aux jeunes en situation administrative irrégulière et qui ont fait une partie de leur scolarité au Luxembourg, ainsi qu'aux demandeurs de protection internationale dès la procédure entamée ;
- supprimer la clause de résidence dans l'octroi des aides financières pour études supérieures.



Les pratiques culturelles et linguistiques

des personnes issues de l'immigration,
des personnes de nationalité étrangère
et de leurs associations

1. L'APPROCHE INTERCULTURELLE POUR UNE COHÉSION SOCIALE ET CULTURELLE AU LUXEMBOURG P.58
2. RELATIONS INTERCULTURELLES, DIALOGUES INTERCULTURELS, MÉTISSAGES CULTURELS P.61
3. LA VALORISATION DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF P.63
4. L'ÉGALITÉ D'ACCÈS À LA LANGUE LUXEMBOURGEOISE P.66
5. CERTAINS ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE CULTURELLE AU LUXEMBOURG QUI NOUS CONCERNENT P.72
6. L'ACTION SPÉCIFIQUE DU CLAE DANS LE DOMAINE CULTUREL P.74

Ces cinq dernières années, les transformations profondes qui traversent le champ culturel au Luxembourg se sont amplifiées. Elles ont pris naissance et se sont confirmées d'abord en 1995 lorsque Luxembourg Ville devient Capitale européenne de la culture et dix ans plus tard en 2007 lorsque ce sont Luxembourg et la Grande Région qui représentent la culture. En un peu plus d'une décennie, le paysage et les acteurs culturels se seront complètement transformés : d'une programmation culturelle plutôt – mais pas uniquement – grand public, festive, assez largement conviviale et populaire en 1995, nous sommes passés à de très nombreux projets culturels, plus spécialisés dans la gestion « des publics », plus équilibrés dans la représentation des diverses composantes de la population, plus professionnels dans la conception et la réalisation, mieux arbitrés pour ce qui est des enjeux sociologiques et politiques lors de l'année 2007. Ce glissement, cette « évolution » conceptuelle ou sociologique dans la mise en place de projets culturels est au centre de nos réflexions et de nos propositions lors de ce congrès.

L'accent et la polémique, encore courtoise, sont souvent mis sur les nombreuses infrastructures culturelles ou « socio culturelles » qui ont fait leur apparition depuis 1995 et les coûts financiers et de gestion sont la plupart du temps avancées dans les argumentations. Mais ces bâtiments ne sont que des façades qui cachent un désert de réflexion sur les politiques culturelles qu'il faudrait développer. Il est utile de rappeler ce qui présidait dans la réalisation de ces projets initiés par Mme Erna Hennicot-Schoepges, ancienne ministre de la Culture et ministre des Travaux publics : « *Nous devons proposer aux composantes très diverses de la communauté luxembourgeoise (plus de 38 % de « non nationaux ») un*

projet culturel capable de consolider une vraie cohésion sociale et de prouver qu'une identité ne se dilue pas en s'ouvrant aux autres cultures, mais au contraire peut y trouver matière à partage et à enrichissement. »

Cette sensibilité aux diverses composantes du Luxembourg, défendue par le CLAE depuis des décennies, commence seulement, ces dernières années, à être prise en compte dans les programmations et les projets de ces jeunes institutions. Certaines structures comme la Kulturfabrik dans le sud post-industriel du pays le faisait depuis longtemps, d'autres comme à Wiltz inscrivait de temps à autres une programmation ouverte sur d'autres cultures, certaines communes proposaient des fêtes interculturelles ou multiculturelles. Mais ces dernières années, la représentation culturelle des cultures issues de l'immigration présentes au Luxembourg a augmenté dans les projets de ces institutions, de nombreuses associations issues de l'immigration sont sollicitées pour apporter leur concours, mais dans la majorité des cas, ces projets sont plus multiculturels que réellement interculturels, plus proches d'une programmation « musiques du monde » que d'un réel désir de penser les cultures du Luxembourg. Le plus souvent les associations issues de l'immigration, lorsqu'elles sont sollicitées, servent plus d'alibi culturel, de relai gastronomique, parfois encore de touche d'exotisme, plutôt que de véritables acteurs culturels associés à la conception des projets.

Le CLAE, au fil de ses actions et en particulier dans la réalisation du *Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté*, revendique une approche différente dans la mise en place de projets culturels dans une société interculturelle, du métissage culturel, dans une société où les associations issues de l'immigration sont aussi nombreuses, dans une société qui doit appréhender un monde devenu monde.

1. L'APPROCHE INTERCULTURELLE POUR UNE COHÉSION SOCIALE ET CULTURELLE AU LUXEMBOURG

Les résidents du Luxembourg issus de l'immigration se sont toujours regroupés dans de nombreuses associations récréatives, culturelles, sportives et sociales qui font référence à leur pays de départ. Le besoin de se rencontrer autour de valeurs culturelles communes constitue l'attitude logique de toute personne se trouvant éloignée de son lieu d'origine ou de celui de ses parents et exprime le désir de rester en lien avec ses langues et cultures d'origines.

Le CLAE accompagne depuis plus de vingt-cinq années déjà l'évolution

de la migration (immigration et émigration) au Luxembourg. Les migrations témoignent d'un monde qui bouge et qui se recompose sans cesse. Le monde associatif n'échappe pas à ce mouvement. Ainsi, le CLAE issu essentiellement de l'immigration italienne, espagnole et portugaise, recompose maintenant son action militante avec l'apport des récentes migrations ainsi que des générations nées au Luxembourg.

Les populations venues en immigration au Luxembourg ont toujours créé des associations comme des espaces et des réseaux de solidarité, de fraternité. Ces associations jouent un rôle déterminant à la fois dans la valorisation d'une identité culturelle, le lien avec le pays et la culture d'origine et dans le processus d'installation et de participation citoyenne dans le pays d'accueil. Depuis des années, on peut percevoir comment ce mouvement associatif s'est inscrit dans le pays : dans les années 1980 et 90 en termes de luttes sociales et politiques et ces dernières années en investissant aussi le champ culturel. L'évolution du *Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté* en est l'exemple éclairant.

Grâce à une coordination et une coopération au sein du CLAE, les associations du Luxembourg issues de l'immigration ont réussi à créer des instruments pour formuler, avec une approche interculturelle, des revendications légitimes de nature sociale ou culturelle vis-à-vis des autorités luxembourgeoises et européennes.

Cette approche interculturelle du CLAE poursuit, depuis plusieurs congrès, différentes missions :

- la culture – dans ses multiples formes, expressions, fonctions, phénomènes, interprétations – n'est pas seulement un domaine fondamental de la vie humaine individuelle et collective, mais constitue aussi une voie incontournable par laquelle les individus se relient et font d'une vie commune un projet social. Elle est la base de nos sociétés. Le droit de prendre part à cette expression et création implique également une obligation des gouvernements à promouvoir, à soutenir et à conserver les activités et artéfacts culturels de tous les résidents du pays ;
- l'inscription des étrangers et des personnes issues de l'immigration, dans la vie culturelle et linguistique du pays d'accueil, sera possible seulement si, en plus du désir et de la volonté de chaque individu de devenir citoyen, de s'engager dans la vie locale ou associative, les personnes et les associations issues de l'immigration jouissent du soutien et du traitement égal dans l'accès à la langue et à la culture du pays d'accueil.

Développer un devenir citoyen exigera, pendant des années encore, une volonté ferme de la part des autorités, en tenant compte, bien entendu, qu'on ne peut scinder une participation culturelle d'une participation sociale et politique ;

- les références identitaires à la culture et aux pratiques culturelles des pays d'origine des « communautés » et des associations issues de l'immigration sont nécessaires pour créer les conditions propices à un devenir citoyen et à la cohérence sociale et culturelle du pays où résident plus de 43% de ressortissants étrangers. Elles sont aussi mises en mouvement dans des projets associatifs et par leurs inscriptions dans la société luxembourgeoise, un instrument d'enrichissement mutuel. Ces identités en constante évolution qui gardent un lien avec le pays de départ permettent d'éliminer et de se préserver de toute vision « hiérarchique » entre les langues et entre les cultures. Une conception qui prétendrait établir des catégories différentes de citoyens en fonction du pays ou de la culture d'origine ne peut résister aux projets qui mettent en valeur dans le pays de résidence les cultures des pays de départ ;
- l'encouragement pour les manifestations et les projets qui visent à cultiver des relations et des échanges interculturels doit devenir la clé d'une inscription citoyenne. Beaucoup de Commissions consultatives communales d'intégration se sont efforcées de le faire au niveau communal et le CLAE, par le biais de l'organisation annuelle du Festival des Migrations, des Cultures et de la Citoyenneté, du Salon du Livre et des Cultures du Luxembourg, de la Fête de la Musique et autres projets culturels, le fait au niveau national.

Parmi les lourds défis que le Grand-Duché devra affronter dans les années à venir (manque de diversification économique, problèmes d'aménagement du territoire, mobilité et transports, protection de l'environnement et de la biodiversité, etc.), il y a celui de l'indispensable cohésion sociale et culturelle à préserver et à améliorer à tout prix. Si comme le définit le Conseil de l'Europe : « *La cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation* », il est évident qu'à côté des grands sujets économiques et sociaux, la bataille pour la cohésion sociale se gagne aussi sur le terrain de la vie culturelle, de la vie associative, dans les projets culturels, dans le respect de la connaissance des langues du pays où l'on réside, sous conditions que ces langues soient accessibles à tous.

2. RELATIONS INTERCULTURELLES, DIALOGUES INTERCULTURELS, MÉTISSAGES CULTURELS

Les relations interculturelles et le métissage culturel ne représentent rien de nouveau. Tout au long de l'histoire, les cultures ont été en contact, à travers le conflit ou le dialogue, l'émigration, l'immigration ou la coopération. Actuellement, les nouvelles technologies le démontrent à un rythme vertigineux. Mais existe-t-il vraiment au Luxembourg une ouverture vers d'autres cultures, fondée sur un échange égalitaire et sur une communication authentique ?

Les pays européens, pays d'immigration, multiculturels par leur histoire, sont définitivement voués à penser les relations interculturelles. L'identité, aussi bien individuelle que collective, naît et croît à travers les différences et se construit sur les ressemblances. Une culture n'évolue qu'à travers ses contacts ; les relations interculturelles sont constitutives de l'identité culturelle. Une culture ne peut jamais rester complètement isolée. L'analyse interculturelle doit donc aboutir au constat que la vérité est plurielle et relative et que chaque culture doit travailler dans le dépassement de ses propres horizons pour se confronter le plus librement et le plus objectivement possible avec les valeurs de l'autre.

Le CLAE fait intégralement siennes les conclusions du Forum *À Citoyenneté Égale* organisé au mois de Novembre 2010¹ qui questionnent dans ce sens plusieurs démarches.

2.1. DE LA MÉMOIRE DES MIGRATIONS

Les sociétés se construisent en référence à une mémoire et une histoire communes forgées et transmises par les différents corps sociaux parmi lesquels les historiens, les écrivains, les mouvements citoyens, associatifs et les politiques jouent un rôle particulier. La mémoire collective d'un pays résulte d'un tel travail d'écriture, de rappel, d'imagination et de création et a pour but de créer un lien entre les membres d'une communauté.

Le Luxembourg est un territoire fortement marqué par l'immigration, qui a d'abord largement assuré la main-d'œuvre nécessaire à l'essor de la sidérurgie, puis s'est investie dans d'autres secteurs économiques. Cet apport ne se limite toutefois pas au domaine économique : ce sont notamment des grands mouvements sociaux et associatifs initiés par des personnes venues en immigration – militant contre les fascismes, les dictatures, pour les libertés, les droits politiques, la citoyenneté etc. – qui ont contribué à élargir la

¹ <http://www.clac.lu/html/m4sm4.html>

démocratisation de nos sociétés actuelles. Les richesses, économiques, sociales, culturelles et politiques reposent beaucoup sur l'immigration qui, pourtant, n'a qu'une place marginale dans les histoires nationales.

Dans le cadre de l'année 2007, Luxembourg Capitale européenne de la culture, le CLAE, le Centre de documentation sur les migrations humaines de Dudelange et la ville de Dudelange, en collaboration avec le monde associatif, ont réalisé une grande exposition, *Retour de Babel* à l'ancienne aciérie Arcelor de Dudelange. Pendant de nombreux mois, les permanents et bénévoles du CLAE ont travaillé sur les contenus de cette grande manifestation qui se veut une contribution à l'histoire de l'immigration au Luxembourg et de l'émigration du Luxembourg. **En conséquence et suite à ce travail, nous proposons :**

- d'inclure l'histoire des immigrations dans les histoires régionales et nationales pour que les personnes venues en migration acquièrent une plus grande légitimité que leur reconnaît la mémoire collective et pour que leurs contributions, leurs réalisations s'inscrivent dans le patrimoine matériel et immatériel du pays ;
- d'inclure l'enseignement de l'histoire des immigrations dans les cursus d'histoire enseignés dans les établissements scolaires ;
- de porter davantage d'attention et de moyens financiers à la conservation des archives des associations issues de l'immigration comme source mémorielle du pays et de son patrimoine ;
- d'accorder un espace à la mémoire migratoire dans le patrimoine national, en valorisant les sites mémoriels liés à l'immigration, en créant des lieux symboliques de commémoration, en encourageant la programmation culturelle liée au travail mémoriel – cinéma, exposition, conférences, etc. – et en instituant un espace dédié à ces mémoires dans les archives nationales ;
- aux acteurs professionnels qui assurent la communication et l'information dans nos sociétés – journalistes, auteurs, modérateurs, etc. – de veiller à ne pas reproduire des stéréotypes pesant sur les groupes culturels mais d'analyser les événements sous le prisme de leur complexité, sans essentialisme et sous l'angle des conditions sociales.

2.2. DE L'ÉVOLUTION DES PARADIGMES

Nous entendons par « culture » non pas une entité cloisonnée, isolée, fixe, statique, une pensée qui accentuerait la différence, mais l'expression des individus dans les sociétés, résultante dynamique et toujours en mouvement

d'une citoyenneté, d'un ensemble de relations humaines et de la volonté de chacun de participer à la vie de la Cité. Nous considérons également que chaque personne est porteuse de culture dans le sens qu'elle se situe dans ce réseau de références et de sens, qui se réfère au passé, au présent et à l'avenir, et qui doit nous permettre d'œuvrer contre toutes les mentalités, théories, philosophies et politiques qui établissent une hiérarchie entre les cultures.

Nous croyons que chacun a le droit d'avoir une identité constituée par de multiples références. Cette vision englobe l'accentuation sur les ressemblances et sur ce que les humains ont en commun au lieu de ce qui les différencie les uns des autres. L'ouverture des identités, l'accent mis sur le partage, la solidarité, la fraternité et les relations interculturelles sont également au cœur de l'expérience migratoire : le questionnement et la redécouverte qu'elle implique correspond à notre tendance à l'imaginer comme le fruit d'un « travail personnel » effectué tout au long d'une trajectoire de vie, et nous invite à dépasser des langages et discours qui renvoient à l'image d'identités fermées et immobiles.

3. LA VALORISATION DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF

Il n'y a pas de reconnaissance culturelle sans le respect des origines, sans la connaissance de l'histoire d'une immigration et sans la disparition des inégalités dans le domaine social. Rien n'est en somme plus positif pour l'inscription et la participation des personnes issues de l'immigration dans la société luxembourgeoise que de pouvoir participer à la vie sociale.

Les associations issues de l'immigration, bien que leur rôle ne soit dans ce sens pas toujours reconnu et encouragé, jouent un rôle central dans l'animation, le façonnement et la vie culturelle des sociétés d'accueil. Elles sont vecteurs de participation à la société d'accueil mais également une référence importante du lien avec les pays d'origine. Valoriser les cultures – au sens large du terme – issues de l'immigration passe d'abord par une reconnaissance officielle de cette participation citoyenne.

Pour développer convenablement leur projet, toutes les associations ont néanmoins besoin d'un espace où elles peuvent se rencontrer, échanger, décider, organiser leurs activités. Ce lieu, commun mais néanmoins ouvert, peut aussi leur garantir une certaine visibilité et légitimer par son inscription dans l'espace public les objectifs qu'elles se sont fixées.

Il conviendrait également d'apporter davantage d'attention aux problèmes de financement. Une des raisons repose sur la complexité des différentes

sources, mais aussi sur les préjugés de certains financeurs. Les moyens alloués ne sont de ce point de vue pas toujours les mêmes que ceux des associations luxembourgeoises. Nous estimons en définitive que divers problèmes se posent et que seul l'effort combiné des autorités de l'État et des Communes pourra faciliter une solution.

Le CLAE demande :

- que chaque personne et association issue de l'immigration doit pouvoir vivre et exprimer librement sa culture dans le respect du cadre législatif du pays d'accueil et que l'engagement associatif en faveur de la promotion culturelle et citoyenne doit être considéré comme une volonté légitime de représenter sa culture, de participer à la vie culturelle de la société d'accueil et de contribuer à enrichir son patrimoine matériel et immatériel ;
- que toute personne issue de l'immigration soit considérée en tant que citoyen à part entière, c'est-à-dire qu'elle puisse participer et s'inscrire pleinement dans la vie sociale, culturelle, économique et politique de la société luxembourgeoise ;
- que le rôle que les associations issues de l'immigration jouent dans la dynamique interculturelle des sociétés d'accueil soit beaucoup plus reconnu et qu'elles soient soutenues et promues dans cette optique ;
- que l'engagement associatif des jeunes issus de l'immigration soit encouragé et reconnu ;
- de créer davantage d'espaces et d'occasions voués à favoriser l'échange entre les diverses associations et personnes issues de l'immigration présentes et ainsi encourager le métissage culturel ;
- que chaque association faisant preuve d'un certain dynamisme – en tant qu'acteur de la société civile – ait accès à un local, c'est-à-dire un lieu précis d'activité, un espace de réunion et de rencontre ;
- l'égalité de traitement dans l'attribution des salles aux associations, davantage de mise à disposition de salles/locaux par les communes pour toutes les associations y compris celles issues de l'immigration ;
- que les espaces des nouveaux bâtiments culturels soient pleinement accessibles aux associations d'étrangers et aux associations issues de l'immigration. Nous souhaiterions qu'un effort particulier soit fait par la Ville de Luxembourg et d'autres communes pour mettre des locaux à la disposition des associations étrangères qui puissent garantir une gestion ouverte et participative ;
- d'accorder une subvention aux associations qui souhaitent louer un

local / de faciliter les conditions d'accès aux espaces associatifs, en créant notamment davantage de cités et maisons associatives ;

- que le Ministère de la culture reconnaisse enfin les projets des associations issues de l'immigration, qu'il apporte un réel soutien financier aux projets les plus innovants et développe une réelle politique de partenariat et de convention avec les associations porteuses de projets interculturels. Le CLAE est d'avis que la politique de Conventions avec le Ministère de la Culture devrait être plus ample et ouverte vis-à-vis des associations représentant les étrangers et les personnes issues de l'immigration au Luxembourg ou plurinationales jouant un rôle important dans la vie culturelle du Grand-Duché ;
- que les pouvoirs publics renforcent leur soutien aux associations issues de l'immigration pour qu'elles puissent accomplir de façon intégrale les rôles sociaux, culturels, économiques et politiques qu'elles jouent déjà dans les sociétés d'accueil. Que ces associations soient reconnues comme ressources dans les transmissions culturelles qui permettent aux enfants issus de l'immigration s'ils le souhaitent de s'enrichir et de se constituer avec des références héritées de l'horizon culturel de leurs parents ;
- une meilleure répartition des fonds entre les différents acteurs de la société civile, quels que soient leur taille, leur âge, l'origine sociale et culturelle des membres ;
- que davantage de subsides soient accordés en soutien aux petites associations, dont font partie un grand nombre de personnes issues de l'immigration ;
- de donner une meilleure visibilité aux sources de financement, à travers notamment un site internet unique regroupant les informations utiles.
- de soutenir des initiatives comme les bourses d'échange ou de prêt de matériel, de services, etc. qui ont pour vocation de faciliter l'autofinancement des associations ;
- une facilitation des démarches liées à la trésorerie, c'est-à-dire la création de fonds de garantie également ouverts aux petites et jeunes associations ;
- à ce que les activités de toutes les associations membres du CLAE, soient présentées dans les médias où il a une participation propre (Horizon, Radio Latina, Radio ARA et autres).

De son côté, le CLAE veillera :

- à ce que les associations d'étrangers ou issues de l'immigration puissent

profiter des facilités contenues dans les Accords culturels signés entre le Luxembourg et des pays tiers ;

- à réaliser un descriptif des associations, un répertoire avec contact, téléphones, etc. qui indique leurs compétences associatives, leurs propositions, leurs projets culturels que nous pourrions par exemple mettre sur le site internet du CLAE et qui permettrait à tout un chacun de pouvoir solliciter d'autres associations pour développer leur projet ou obtenir une aide ou des compétences ;
- à ce que les salles et moyens informatiques du CLAE soient, dans la mesure du possible, mis à la disposition des associations dans le cadre des procédures de collaboration.

4. L'ÉGALITÉ D'ACCÈS À LA LANGUE LUXEMBOURGEOISE

Depuis des années, la langue luxembourgeoise gagne jour après jour en prestige et en espaces publics plus importants. La réaffirmation de la langue nationale, qui est l'aspect identitaire le plus marquant pour les Luxembourgeois, était inévitable dans un contexte d'avancement de l'Union Européenne et de consolidation des phénomènes de globalisation. Cet aspect identitaire lié à la langue est en effet une partie de la réaffirmation naturelle de la personnalité propre du pays dans les nouveaux espaces politiques et culturels qui se dessinent. Ce processus (coexistence de phénomènes de mondialisation et de réaffirmation régionale), qui est identique à ceux qu'on voit ailleurs dans le monde, n'a rien de négatif s'il est vécu comme consolidation de la cohésion sociale et culturelle du pays, en intégrant de manière dynamique toutes ses composantes et en respectant ses différentes manifestations d'origine. Par contre, il peut devenir un phénomène d'exclusion et de division sociale, quand il se manifeste comme le rassemblement, face à l'autre, de valeurs imaginaires de supériorité (culturelle, raciale ou religieuse surtout dans ses aspects les plus déformés et agressifs). Ces attitudes de « supériorité » par la langue ne sont pas spécifiques aux Luxembourgeois, loin de là, mais viennent parfois aussi de certains, qui par une simple approche démographique, tirent des conclusions sur la langue luxembourgeoise comme une langue minoritaire ne « méritant » pas un effort d'apprentissage. Des conclusions qui font plus de mal que de bien à une approche interculturelle et égalitaire des langues et des cultures que le CLAE préconise (les questions interculturelles bien comprises commencent par soi).

Si la langue luxembourgeoise n'occupe pas la place de langue véhiculaire dans tous les domaines de la vie sociale, il ne faut pas le reprocher au tiers de la population qui n'a jamais trouvé une situation favorable à son apprentissage mais surtout à l'inexistence jusqu'à ces dernières années d'une vraie politique linguistique de la part des autorités luxembourgeoises.

4.1. LA CONSOLIDATION DE GROUPES À COMPORTEMENTS LINGUISTIQUES DIFFÉRENTS

Force est de constater que des groupes de population avec des pratiques linguistiques différentes se sont installés dans le pays et qu'il faut l'accepter dans l'immédiat sans pour autant abandonner, mais au contraire renforcer, les politiques de diffusion de la connaissance des langues du pays à tous les niveaux.

L'expérience des politiques linguistiques dans d'autres pays de l'Union européenne nous montre que l'action politique visant à développer la présence sociale d'une langue et sa compréhension chez la partie de la population qui ne la maîtrise pas, peut se traduire dans un sens réactionnaire (chercher l'exclusion linguistique d'une partie de la population pour préserver une situation de pouvoir économique ou de groupe) ou dans un sens progressiste (inclure la majorité de la population dans la connaissance de la/les langue/s nationale/s pour garantir l'égalité des chances). Au Luxembourg il faut être conscient que chaque expérience personnelle comporte des exigences linguistiques différentes dans la connaissance du français, de l'allemand et du luxembourgeois. Les connaissances linguistiques sont différentes selon les expériences au travail, dans la famille et dans la vie sociale et associative.

4.2. LES LANGUES ET LA GÉNÉRATION NÉE DE PARENTS VENUS EN MIGRATION

Durant le dernier Congrès nous avons attiré l'attention sur le fait que la génération née de parents venus en migration, donc ceux qui pour la majorité sont nés au Luxembourg ou qui sont arrivés à un très jeune âge, parlent couramment le luxembourgeois, ce qui les différencie de leurs parents. De ce fait, ils ne sont plus considérés entièrement comme des étrangers par la population autochtone. Le français reste encore cependant la langue parlée par beaucoup de jeunes issus de l'immigration dans la ville de Luxembourg et elle semblerait s'imposer de plus en plus au centre du pays comme langue

véhiculaire entre les jeunes. Ce phénomène ne s'est pas répandu dans les autres lycées du Grand-Duché, où le luxembourgeois reste la langue principale de communication et où l'usage du français semble, au contraire, en nette diminution parmi les jeunes. Rien ne semble donc indiquer, vu les comportements dans la tranche d'âge 15-24, que les groupes à connaissances linguistiques différenciées soient amenés à disparaître dans les années à venir.

Si la langue française est majoritairement considérée comme n'étant pas un symbole culturel luxembourgeois, les jeunes de nationalité portugaise et ceux originaires de pays tiers se positionnent, d'après l'enquête *BaleineBis*¹ sur cette question de façon plus neutre. Si l'usage du français est appréhendé de plus en plus négativement par les jeunes Luxembourgeois ainsi que par les jeunes originaires des Balkans, les jeunes originaires de pays frontaliers, du Portugal ou encore de pays tiers l'envisagent de façon beaucoup plus positive. Ces constats peuvent notamment déboucher sur la question de savoir quelles sont les situations dans lesquelles les jeunes Luxembourgeois sont amenés à parler librement le français, à l'école et ailleurs. En effet, pour ces jeunes, parler le français est souvent vu comme une contrainte, exception faite d'un usage au sein d'un groupe d'amis étrangers. La dichotomie enseignement classique/ enseignement technique semble ici de nouveau opérante; une dichotomie confirmée par d'autres résultats montrant par exemple qu'un plus grand nombre de jeunes de l'enseignement classique réclame une prédominance du luxembourgeois sur le français.

4.3. L'ALLEMAND AUSSI UNE LANGUE D'INTÉGRATION ?

On pourrait considérer que l'allemand est aussi en train de devenir, d'une certaine manière, une langue d'intégration pour les immigrés vivant au Luxembourg. D'abord tout naturellement pour les jeunes puisque c'est la langue véhiculaire du système scolaire. Elle est perçue de façon plus « neutre », comme un grand atout de valorisation sur le marché du travail et comme une langue qui permet également l'accès aux nombreux médias et activités culturelles germanophones disponibles au Luxembourg. Aussi beaucoup d'adultes, considérant que l'allemand est très proche du luxembourgeois et avec une démographie et poids économique supérieur à celui du français, se tournent vers l'apprentissage de l'allemand comme une sorte de « compromis » pour une « intégration » plus effective que le seul apprentissage du français. La réaction des locuteurs luxembourgeois face à quelqu'un qui s'exprime en

¹ *BaleineBis*, une enquête sur un marché linguistique en profonde mutation, Fernand Fehlen

allemand est généralement beaucoup plus positive que s'il ne sait utiliser que le français.

L'allemand permettra, pour beaucoup, une compréhension passive du luxembourgeois et constituera, peut être, une porte vers son apprentissage ultérieur. D'ailleurs et comme le montre l'enquête *BaleineBis*, l'allemand est sans doute préféré, pour beaucoup, au français pour les raisons exposées avant, ce qui expliquerait le fait qu'autant de résidents déclarent utiliser plus ou moins régulièrement l'allemand et le luxembourgeois (respectivement 81% et 82%) et que presque 40% des Portugais (et presque 70% d'autres nationalités) indiquent aussi l'utiliser régulièrement. Ces taux étant par ailleurs comparables à ceux de l'utilisation de l'anglais qui tend à devenir une langue de communication de plus en plus importante.

4.4. VERS UN RÉÉQUILIBRE LINGUISTIQUE AU LUXEMBOURG ?

Comme signalé précédemment, les conséquences de cette nouvelle donne linguistique sont, à la longue, difficiles à prévoir mais confirment bien qu'un rééquilibrage sociolinguistique, avec un poids supérieur des langues germaniques, est en train de s'opérer dans le pays et qu'il deviendra de plus en plus visible dans les prochaines décennies.

La difficulté de la langue luxembourgeoise effraie un grand nombre d'immigrés adultes, issus notamment des pays de langues latines. Leur sentiment d'incapacité face à cette langue est tel qu'ils la considèrent comme un obstacle insurmontable. Des observations empiriques dans les activités du CLAE et d'autres associations montrent, par contre, que l'attitude des populations en provenance des anciens pays de l'Est, qu'ils soient ressortissants des nouveaux pays de l'Union européenne ou demandeurs de protection internationale, est beaucoup plus encline à un apprentissage des langues germanophones.

Cela doit, forcément, avoir des conséquences dans la façon dont le CLAE et les autres organisations militant pour les droits des étrangers et des populations issues de l'immigration intègrent cette donne. La place à donner à la connaissance de la langue luxembourgeoise et à des actions imaginatives pour la promouvoir en douceur devient importante mais, en même temps, préserver la valeur « fédératrice » du français (d'après Fernand Fehlen) comme langue de communication entre communautés et comme langue de relation entre l'administration et les partis politiques avec une grande partie de la population est aussi un élément à renforcer dans les objectifs de chaque organisation pour des raisons « pratiques » de facilitation de la communication.

4.5. LE PARTENARIAT LINGUISTIQUE VOLONTAIRE

Dans le précédent Congrès, nous avons signalé qu'un fait inhérent au multilinguisme du pays est que lorsqu'un Luxembourgeois s'aperçoit qu'il se trouve face à un étranger, il recourt tout de suite à la langue française. Nous avons proposé qu'il faudrait promouvoir des expériences comme le « partenariat » ou le « parrainage » linguistique, un locuteur luxembourgeois qui s'engage bénévolement à partager des conversations avec une autre personne qui essaye d'apprendre la langue, et ainsi valoriser la réponse en luxembourgeois d'un interlocuteur qui tente d'employer cette langue.

En conclusion les propositions à court terme du CLAE pour l'apprentissage linguistique seraient :

- des crédits-formations au niveau des entreprises pour faciliter l'organisation des cours de langue luxembourgeoise, allemande et française pendant les horaires de travail. Pour cela, des mesures devraient être adoptées afin d'encourager les entreprises à organiser des cours de langues, en élargissant aux autres langues officielles les facilités prévues par le cadre des subsides pour l'amélioration de l'intégration des étrangers par l'apprentissage de la langue luxembourgeoise dans le cadre de la Stratégie européenne en faveur de l'emploi ;
- revoir les conditions linguistiques prévues dans le Règlement grand-ducal qui fixe le niveau du test linguistique pour tous les candidats à la nationalité arrivés au Luxembourg depuis 1984 ;
- l'offre de cours de langues à l'INL et dans les communes devrait être modulée de manière à proposer différentes options concernant les heures de cours (cours hebdomadaires, semi-intensifs et intensifs) pouvant répondre aux différentes attentes des participants ;
- des cours de langue luxembourgeoise avec les mêmes droits que les autres langues officielles communautaires devraient être organisés dans les institutions de l'Union européenne et à l'École européenne. Des cours existent depuis quelques années mais en dehors des horaires de travail ce qui est discriminatoire par rapport aux autres langues ;
- la continuité et l'élargissement dans de meilleures conditions des horaires et des regroupements des élèves suivant l'origine et les facilités (niveau d'alphabétisation) linguistiques dans les cours de langue luxembourgeoise organisés dans les communes ;
- promouvoir activement des expériences comme le « partenariat » ou le

« parrainage » linguistique, un locuteur luxembourgeois qui s'engage bénévolement à partager des conversations avec une autre personne qui essaye d'apprendre la langue ;

- la diffusion par les médias (radios et télévisions) de cours audiovisuels pour l'apprentissage de la langue luxembourgeoise ne devrait pas être exceptionnelle. Des outils performants devraient être programmés de façon régulière dans la programmation de RTL ;
- les rediffusions à caractère journalier du Journal de *RTL-Lëtzebuerg* doublé en français ont été mises en pratique par les autorités. Si cela est positif, la non généralisation du système dual dans les TV des foyers suggère la nécessité de se poser la question du sous-titrage de ce Journal de façon plus systématique et habituelle ;
- une offre de cours plus diversifiée utilisant les facilités internet devrait aussi être proposée ; le CLAE salue à ce sujet l'initiative QuattroPole e-learning (www.elearning.lu) ;
- de plus grandes facilités pour les associations pour mettre en place des cours de luxembourgeois. Les frais inhérents devraient être intégralement pris en charge par l'État via des subsides aux associations afin d'assurer, dans la mesure du possible, la gratuité des cours ;
- développer les échanges de services, de troc – comme le réseau SEL en France ou d'autres réseaux en Europe qui permettent d'échanger des services sans rétribution financière. Par exemple, échanger une compétence linguistique, des cours de langue luxembourgeoise, contre un autre service (bricolage, informatique, etc.) ;
- encourager la politique d'édition de dictionnaires bilingues dans les principales langues des personnes de nationalité étrangère et garantir des tirages conséquents à la portée de tous dans la ligne de ce que le CLAE a déjà fait (italien et néerlandais) ;
- préserver, autant de temps qu'il est nécessaire, la valeur du français comme langue de communication entre communautés et comme principale langue de relation des personnes étrangères ou issues de l'immigration avec l'administration et les partis politiques en veillant à faciliter la communication sur l'activité administrative et politique ;
- Que des espaces inter-linguistiques soient créés dans les administrations, les écoles et les communes.

5. CERTAINS ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE CULTURELLE AU LUXEMBOURG QUI NOUS CONCERNENT

Le Luxembourg répond, dans sa politique culturelle, à une structure progressivement désinstitutionnalisée, avec un poids grandissant de partenaires et d'institutions culturelles chaque fois plus autonomes, mais avec des pouvoirs publics qui maintiennent toujours des fonctions importantes dans certains domaines (conservation, formation, diffusion-animation et création). Il est inévitable de se référer à certains aspects de la gestion des infrastructures culturelles et de la participation qui touche de près l'approche interculturelle qui nous préoccupe.

Sur ce point nous regrettons de devoir reproduire sans changements ce que nous disions lors du précédent Congrès :

- le CLAE estime que les « infrastructures culturelles » ne devraient pas dicter la politique culturelle du pays mais qu'au contraire, les politiques culturelles devraient précéder la mise en place d'infrastructures. Par ailleurs, le CLAE considère que le terme « infrastructures » ne devrait pas seulement se limiter aux « bâtiments », mais devrait englober tout le réseau associatif ainsi que les ressources humaines, qui dans la pratique, contribuent à développer et à diversifier les activités culturelles au Luxembourg. Nous citerons par exemple l'apport des associations issues de l'immigration lors des années 1995 et 2007, Luxembourg capitale européenne de la culture ;
- à l'ancienne politique culturelle de « démocratisation de la culture » (la volonté d'apporter la culture classique au « peuple ») - qui ne profitait qu'aux artistes (subventionnés) et aux classes sociales prédisposées à recevoir cette culture (bourgeoisie et classes moyennes) – se substitue progressivement une politique de soutien à « l'animation culturelle », capable de souder les citoyens autour d'identités locales ou populaires. Cette fonction d'intermédiaire, à l'origine de laquelle on trouve souvent le monde associatif, est privilégiée actuellement dans toute politique moderne de gestion culturelle. Il est regrettable de constater qu'au Luxembourg, des actions culturelles (Salon du Livre et des Cultures du Luxembourg) développées à l'échelle nationale par des organisations comme le CLAE et autres n'ont trouvé jusqu'à présent qu'un écho très faible auprès du Ministère de la Culture ;
- en négligeant les populations issues de l'immigration et leur implication dans la vie culturelle du pays, la politique officielle sous-estime les activités

et l'autonomie de toutes les personnes qui, organisées en réseaux ou en associations, produisent des événements culturels de qualité, durables et permanents : le Folk Clupp, le Jazz Club, le Círculo Cultural Español Antonio Machado, le Centre Català, le Circolo Culturale e Recreativo Eugenio Curiel, l'ASTI, de nombreuses nouvelles associations et bien évidemment le CLAE et son Festival des Migrations, des Cultures et de la Citoyenneté dont l'organisation annuelle depuis plus de 28 ans prouve la popularité d'événements mêlant toute sorte de cultures populaires, d'ouvertures sur d'autres mondes et création de liens sociaux ;

- dans presque toutes les communes du Grand-duché, une politique de création de Centres Culturels (excellamment lotis du point de vue de l'infrastructure) s'est développée. Trop souvent, même si les projets « interculturels » et souvent multiculturels se développent ces dernières années, ces centres ne servent que pour des réunions du soir des associations ou au maximum pour une ou deux fêtes annuelles. Il faudrait augmenter les ressources en termes d'animateurs locaux afin que des idées et de l'appui soient mis à la disposition des associations issues de l'immigration pour faire vivre ces centres. Il faudrait dessiner un modèle de gestion participative adapté à chacun de ces centres pour qu'ils deviennent un point de rencontre et d'échange interculturel ;
- même si le rôle de certaines associations et du CLAE a été publiquement loué par les autorités et qu'elles sont devenues des partenaires importants dans certains domaines, ces associations et les associations issues de l'immigration en général auraient mérité de la part du Ministère de la Culture un soutien économique digne de ce nom et de plus grandes possibilités de participation. Le problème reste toujours le contexte d'une politique de subsides manquant de transparence et sans vocation de soutenir les projets durables (problème qui d'ailleurs touche toutes les associations du Luxembourg).

Si le CLAE est attentif depuis de longues années à la reconnaissance des diverses expressions culturelles qui composent la société luxembourgeoise, il n'est pas moins soucieux des opportunités d'accès des citoyens d'origine étrangère aux manifestations culturelles. Il s'est engagé, dès 2007, dans un groupe de réflexion qui a abouti à la création de l'association Cultur'all, et à la mise en place en 2010 du Kulturpass.¹

¹ Le Kulturpass est délivré gratuitement aux personnes qui entrent dans les critères d'attribution de l'allocation de vie chère ainsi qu'aux demandeurs de protection internationale. Il permet l'accès gratuit aux musées et à un 1,5 euros aux manifestations des infrastructures culturelles partenaires du projet. Plus d'informations : www.culturall.lu

La problématique nous semblait – et nous semble toujours - importante dans la mesure où, au Luxembourg comme ailleurs, une grande part de la population n'a que très difficilement accès à la culture et qu'elle n'est que peu prise en compte par la politique culturelle telle qu'elle est définie par le gouvernement. L'origine sociale est, en effet, déterminante dans la relation qu'on entretient avec les arts, ce qui explique qu'une grande partie de la population issue de l'immigration en soit éloignée.

Le CLAE s'est également associé au Pacte culturel¹, issu de l'initiative citoyenne Forum Culture(s) et basé sur le document *Manifeste pour un pacte culturel*. Ce document identifie les défis d'une politique culturelle durable au Luxembourg et propose des mesures pour faire face à ces défis. Les partis politiques ont signé ce Pacte en décembre 2008. Ils s'engagent par là à œuvrer pour une politique culturelle qui s'inscrit dans un projet de société et qui intègre des objectifs économiques, sociaux, environnementaux et culturels. Le Forum Culture(s) est une plate-forme d'échange, de discussion et de proposition entre artistes, acteurs culturels et membres de la société civile luxembourgeoise. Dans ses analyses, propositions et recommandations, concernant les réponses à donner aux grands défis qui se posent à la vie culturelle au Luxembourg, à sa politique culturelle et au développement durable de la société luxembourgeoise, dans un contexte de mondialisation et d'intégration européenne renforcée, il s'adresse tant aux pouvoirs publics, aux niveaux national et communal, qu'aux partis politiques et aux parlementaires.

Le CLAE demande :

- que le gouvernement mette en place une véritable politique de médiation culturelle qui permette à toutes les personnes ordinairement éloignées de la culture de se familiariser avec les arts si elles le désirent ;
- que les institutions culturelles s'ouvrent à des formes artistiques proposées par les associations issues de l'immigration.

6. L'ACTION SPÉCIFIQUE DU CLAE DANS LE DOMAINE CULTUREL

L'approche interculturelle devient, compte tenu de la composition plurielle de la société luxembourgeoise et de l'analyse que de manière générale le CLAE fait du futur de notre société, sa politique de référence. Nous prenons aussi en compte les faiblesses dans la politique culturelle que nous avons essayé d'analyser.

¹ http://www.forumcultures.lu/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=8

6.1 LES MOYENS DE PARTICIPATION DES ÉTRANGERS AUX INITIATIVES CULTURELLES DU GRAND-DUCHÉ

- Il y a un besoin de participation des personnes de nationalités étrangères et des associations issues de l'immigration à l'action culturelle de l'État. La disparition du Conseil National de la Culture (CNC) au début des années 1990 a laissé un vide qui devrait être occupé dans un futur immédiat par un organisme de consultation, plus opérationnel que l'ancien CNC, sur les grandes lignes de la politique culturelle du Luxembourg. Dans cette structure de consultation, les associations issues de l'immigration devraient avoir leur place à travers la participation directe du CLAE.
- À cet effet nous souhaiterions que des réunions périodiques aient lieu entre la Commission culturelle du CLAE et le Ministère de la Culture. Nous considérons que la participation aux grandes orientations de la vie culturelle pourrait être étendue à la Ville de Luxembourg, qui est devenue un grand agent culturel du pays, de même qu'à d'autres villes du Grand-Duché.

6.2. LE LUXEMBOURG EST UNE DES ÎLES PRINCIPALES DE L'ARCHIPEL DE NOTRE VIE : LE FESTIVAL DES MIGRATIONS ET LE SALON DU LIVRE ET DES CULTURES COMME ÉVÉNEMENTS CULTURELS

À regarder se construire et évoluer, depuis presque 30 ans, le Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté, nous avons le sentiment qu'une nouvelle géographie humaine se dessine sous nos yeux. Ce rituel de rencontres existe depuis vingt-neuf années et il se façonne encore de bric et de broc. Il s'échafaude toujours avec l'aide de centaines de bénévoles dont les plus anciens nous décrivent, entre amitiés et affections, toute une fresque de solidarité. Cette fête citoyenne continue à interpeller car nombreux sont ceux qui viennent y dire que nous faisons monde ici au Grand-Duché et que le Luxembourg est une part de notre vie. Cette nouvelle géographie que nous construisons les uns avec les autres croise de multiples cultures et fait chœur dans les halls du Kirchberg pour nous donner à lire un nouveau monde. Mais, ne faudrait-il pas parler de mondes nouveaux ? De nouvelles découvertes se font jour dans les venelles du Festival. Ces constellations d'associations qui s'appuient sur des héritages anciens, disent de nouvelles solidarités, des échanges à renouveler, une autre manière d'appartenir à cette terre pour faire

identité avec les nombreuses références qui nous construisent. Des associations se créent et se joignent à nous d'une année sur l'autre pour dire de nouvelles préoccupations, de nouveaux engagements, une nouvelle manière d'être au Luxembourg qui ne s'accommode plus des appartenances étroites héritées des siècles précédents. Monde de la contestation qui refuse que soient brisées les anciennes solidarités, espaces de la convivialité où la parole est amicale aux autres et où les cultures sont offertes en partage.

Depuis bientôt trente années, le Festival, accompagné de nombreuses dynamiques associatives venues de tout le pays, des régions voisines, des pays de départ, donne à entendre, à regarder et à comprendre le Luxembourg qui fait monde. À qui sait y voir, notre-votre festival est un instantané de notre société et les visiteurs profanes ne s'y trompent pas en découvrant une humanité au Luxembourg qu'il n'imaginait pas. Avec des pas d'échassier, de multiples expressions culturelles et de nombreuses questions sociales arpentent le Grand-Duché toute l'année. Elles se retrouvent, se croisent et se meuvent dans les allées de la manifestation, sur la scène, dans les stands, dans les cuisines et les expositions, dans les rencontres littéraires, aux comptoirs et aux débats du festival.

Le Festival ne milite pas pour un vivre-ensemble : nous vivons depuis toujours ensemble. Nous préférons faire ensemble. Le Festival n'est pas un acteur pour l'intégration : *integrare* – rendre entier – avec le mouvement de participation des citoyens est d'abord affaire de droits égaux pour tous. Nous militons pour une égalité citoyenne pour tous les résidents. Le Festival ne souhaite pas discriminer entre des non-identités – non-Luxembourgeois, migrants, frontaliers, ... – mais plutôt s'engager pour faire société ensemble. Le Festival ne veut pas désigner des « communautés », pour ne pas assigner des identités complexes en perpétuel mouvement, pour ne pas particulariser les appartenances nationales ou les références culturelles. Le Festival est le lieu d'un idéal citoyen qui ne s'adresse pas à des groupes spécifiques, mais aux expressions associatives et à chacun, là où il se trouve, sur ce sol où il vit, d'où qu'il vienne, pour être et devenir.

Malheureusement, l'avenir du Festival n'est pas à l'abri de difficultés financières. Il est sans doute victime de son succès, mais aussi de coûts économiques difficiles à supporter (il n'a jamais été conçu comme un *business* et nous refusons de faire assumer ses coûts au monde associatif). Le Festival est également victime d'un manque d'intérêt des autorités culturelles qui, de nouveau, semblent privilégier le financement d'autres activités qui sont loin de rencontrer le succès populaire de ce festival.

Nous souhaiterions que les activités du Festival puissent être jumelées tout

au long des jours qui le précèdent, avec d'autres activités culturelles (cinéma, théâtre, expositions, concerts, sport). Cela permettrait d'élargir ses possibilités et son impact sur la population de nationalité luxembourgeoise qui pourrait ainsi découvrir d'autres traits des communautés qu'elle côtoie tous les jours, différents de ceux purement folkloriques et gastronomiques. L'introduction ces dernières années de nouvelles manifestations parallèles, comme le Salon du Livre et des Cultures du Luxembourg, depuis 2001, témoigne d'une volonté d'aller plus loin dans cette politique d'approche interculturelle.

Depuis sa création, on peut trouver dans le Salon du Livre et des Cultures du Luxembourg des livres dans les langues de la grande majorité des cultures présentes au Grand-Duché. Les écrivains que nous continuons à inviter sont toujours proposés par les associations partenaires du CLAE : ils sont originaires de plusieurs pays, le Luxembourg y compris. En 10 ans, de nouvelles associations se sont ajoutées, ainsi que des libraires, des éditeurs, des revues, plus nombreux d'une année sur l'autre. Ils nous aident à développer la diversité, la qualité et la renommée du salon qui, toutes proportions gardées, est sans doute une des initiatives les plus originales en Europe. L'évolution se manifeste également par le nombre accru des espaces culturels présents, des rencontres interculturelles, par l'interprétation simultanée vers le français, d'abord à partir de trois et actuellement à partir de sept langues.

Depuis la 9^e édition, se réalisent des activités «décentralisées», notamment grâce à la collaboration de la Kulturfabrik et du Centre national de littérature et entre 2008 et 2010 le CLAE a reçu un financement du Fonds européen d'intégration des ressortissants des pays tiers (FEI) et de l'Office luxembourgeois d'accueil et d'intégration (OLAI), pour favoriser la participation des cultures et des littératures issues des pays tiers. Malheureusement ce financement n'a pas été renouvelé en 2011.

Des efforts restent à faire de la part des autorités culturelles du pays pour comprendre la place culturelle de choix que le Festival et notamment son Salon du Livre et des Cultures du Luxembourg ont dans notre société. La question culturelle au Luxembourg ne peut pas se limiter à la construction de grandes infrastructures. Elle doit tenir compte de tous les promoteurs culturels qui par leur travail et leur engagement, contribuent à créer du lien social et à promouvoir des activités comme le Festival des Migrations, le Salon du Livre et bien d'autres tout au long de l'année.

Le CLAE considère aussi que des événements à grande portée nationale et à forte composante interculturelle comme le sont depuis 2000 le Festival Latino et la Fête de la Musique ainsi que l'encouragement des fêtes des CCI

ou d'autres associations locales ou de quartier capables de remplir un vrai rôle culturel et pas simplement gastronomique ou autre, devrait aussi être fortement soutenu par les autorités.

C'est pour cela que le CLAE demande que :

- les conventions entre le Ministère de la Famille et la Ville de Luxembourg avec le CLAE pour le financement du Festival tiennent compte du rôle culturel majeur des deux événements, le Festival des Migrations et le Salon du Livre, et adapter son soutien de manière conséquente. Il ne doit pas y avoir le sentiment que n'importe quelle manifestation culturelle mineure reçoive proportionnellement un financement beaucoup plus important que celui que reçoit la seule manifestation à accueillir plus de 30.000 personnes sur un week-end ;
- le Salon du Livre et des Cultures du Luxembourg soit reconnu comme manifestation culturelle de première importance au Luxembourg. Hormis, dans des proportions plus modestes, le Salon du Livre Luxembourgeois ou les Walfer Bicherdeeg, il n'y a aucune manifestation comparable dans le pays et sa place doit être reconnue. Une Convention avec le Ministère de la Culture doit être rapidement créée.



Vie professionnelle et formation continue

1. L'ACCÈS AU TRAVAIL P.85
2. CONDITIONS DE TRAVAIL P.88
3. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE P.90
4. LE CONGÉ LINGUISTIQUE P.91
5. L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT P.92
6. L'ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE P.94
7. LES DROITS DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS P.95
8. LES RÉSIDENTS RESSORTISSANTS D'UN PAYS TIERS ET LA SÉCURITÉ SOCIALE P.96
9. LA SYNDICALISATION DES SALARIÉS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE P.97
10. LES RÉSIDENTS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE ET LA CRÉATION D'ENTREPRISE P.98
11. L'EMPLOYABILITÉ DES TRAVAILLEURS ÂGÉS ISSUS DE L'IMMIGRATION P.99

UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DIFFICILE

Depuis le 6^e Congrès organisé par le CLAE en 2006, le contexte économique et social a été complètement bouleversé. Nous devons faire face à une crise structurelle de l'économie mondiale et non pas à une récession un peu plus grave que celles qui l'ont frappée depuis l'affirmation de la mondialisation au début des années 1990. Ce sont cette fois les mécanismes financiers fondamentaux mis en place ces dernières années et, notamment, le recours à la dette publique et aux produits financiers non contrôlés, qui, combinés à l'intégration mondiale des marchés, l'emploi précaire, l'endettement des ménages, la dérégulation, l'exigence d'une rentabilité boursière parfois exorbitante, la spéculation financière sans limite, l'épuisement des ressources naturelles et le dérèglement climatique, ont conjointement provoqué une crise aux proportions difficiles à enrayer. Pour relancer durablement la croissance de l'Union européenne, il faudrait non seulement apurer le surendettement des États et des ménages, mais aussi réduire les formidables inégalités sociales et assurer une progression du pouvoir d'achat.

Les mécanismes de « sauvetage » mis en place au sein de l'Union européenne pour faire face à la crise de la zone euro, semblent non seulement inefficaces mais, risquent a contrario de déclencher de nouvelles migrations qui vont avoir des répercussions sur le Luxembourg dans des proportions plus significatives que certains conflits lointains. L'absence d'unité et de budget européens a conduit chaque gouvernement à défendre ses intérêts immédiats ou ceux de son système bancaire. L'aggravation du chômage dans certains pays de l'Union européenne, la fin des allocations chômage et d'autres aides sociales dans les pays où elles existent suite à la mise en place de plans d'austérité, favorisera de nouvelles pauvretés et immigrations qui ne pourront qu'accentuer les aspects sociaux de la crise dans les prochaines années. La reprise économique à venir conduira probablement à une croissance lente et au maintien du chômage et de la pauvreté à un niveau élevé.

Dans un contexte de compétitivité économique mondiale, on assiste à une restructuration du marché de l'emploi avec des situations de précarité qui deviennent une donnée structurelle des sociétés modernes. Ce phénomène touche non seulement les jeunes mais aussi d'autres tranches de la population, en particulier les femmes et les immigrés.

Les systèmes de « Welfare » des pays industrialisés, très différents les uns des autres, répondent mal aux défis actuels. Les Traités européens n'accordent que très peu d'importance à la politique sociale, ce qui permet à certains de préconiser une protection sociale réduite au minimum comme nécessaire à une bonne compétitivité de la machine économique. Si la dimension sociale est un élément décisif du processus d'intégration européenne, on ne rencontre que très peu de volonté politique pour faire face aux problèmes existants.

Dans le cadre de l'action de l'Union européenne, le principe même de la libre circulation est, dans certains cas, remis en cause alors qu'une politique de prévention de l'exclusion devrait requérir l'élimination de tous les obstacles s'opposant encore à la libre circulation et au regroupement familial.

La mobilité des travailleurs étrangers est freinée par les obstacles administratifs (documents à présenter pour obtenir le titre de séjour), par une mauvaise information sur les conditions du marché du travail (statistiques, type de qualification requise, législation sociale) et par la diversité des systèmes nationaux de qualification professionnelle et de reconnaissance des diplômes.

La position des travailleurs en situation administrative irrégulière, mais également d'autres travailleurs immigrés au statut précaire est le signe d'une Europe qui renonce progressivement à se construire sur les principes de solidarité, d'égalité et de justice sociale en privilégiant les libertés économiques

et la compétition. Le CLAE tient à rappeler que la Charte européenne des droits fondamentaux ainsi que les droits sociaux et du travail qui s’y rattachent, sont applicables à toute personne qui se trouve sur le territoire de l’Union européenne, indépendamment de son statut de citoyen. L’absence de canaux légaux de migration pour le travail peu qualifié et à bas salaire crée un cercle vicieux de non-droits dans lequel les travailleurs sont victimes d’exploitation, de conditions de travail dangereuses, d’absence de protection sociale. Le CLAE s’oppose donc à la politique actuelle d’immigration européenne qui privilégie l’immigration qualifiée au détriment des droits des autres travailleurs immigrés.

AU LUXEMBOURG

Même si la mondialisation et la globalisation induisent dans tous les pays des effets similaires, le marché du travail luxembourgeois apparaît toujours attractif. Le pays devra répondre à une reprise, déjà amorcée, de l’immigration en provenance des pays européens ayant d’importantes communautés résidentes au Luxembourg (Portugal, Italie, Espagne, Grèce) mais aussi à des dynamiques migratoires en provenance de l’Europe de l’Est, notamment des Balkans, et d’autres régions du monde.

UN MARCHÉ DU TRAVAIL FORTEMENT INFLUENCÉ PAR LA MIGRATION...

Le marché du travail luxembourgeois se caractérise d’une part par un marché intérieur qui a continué de croître à un rythme très important jusqu’en 2009 et, d’autre part, par une augmentation du nombre des demandeurs d’emploi qui atteint en août 2011 le chiffre de 14 574 demandes non satisfaites, soit 6% de la population active. Depuis 1983, l’emploi intérieur n’a fait qu’augmenter. Cette augmentation provient essentiellement d’un apport considérable de travailleurs frontaliers qui occupent environ 45% de l’emploi salarié privé au Luxembourg.

Les restructurations qui ont touché beaucoup d’entreprises du pays ainsi que la forte diminution des créations d’emplois ont principalement affecté les travailleurs frontaliers. La part des nouvelles embauches a également diminué pour les résidents de nationalité étrangère, mais dans une plus faible mesure. Les embauches des Luxembourgeois se maintiennent quant à elles plus ou moins au niveau d’avant crise, grâce avant tout à la hausse des recrutements dans l’administration publique.

D'autres différences peuvent expliquer le fait que les frontaliers et résidents de nationalité étrangère ont subi une baisse plus importante de leur taux d'embauche. Premièrement, ils sont plus jeunes et donc peut-être un peu moins expérimentés. Deuxièmement, la part des hommes est plus importante parmi les frontaliers, alors que les métiers dits masculins ont été proportionnellement plus touchés par le recul des recrutements. Enfin, et il s'agit probablement de la raison principale, les frontaliers et, dans une moindre mesure les immigrés, sont surreprésentés dans les secteurs d'activité enregistrant les baisses d'embauches les plus importantes: l'industrie, la construction, la finance et les services aux entreprises.¹

La répartition des travailleurs selon leur nationalité au sein des entreprises montre que la proportion de salariés de nationalité étrangère et de salariés frontaliers est passée de 70% en 2000 à environ 80% en 2008. Cependant, le rapport « Regards sur la diversité des nationalités au sein des entreprises du Luxembourg » publié en février 2011 par le Statec démontre que les entreprises au Luxembourg ne sont pas aussi diversifiées qu'on pourrait le penser a priori. L'indice de diversité fait apparaître des différences importantes selon les branches considérées. Une entreprise qui n'emploie que des étrangers d'une même nationalité ne sera pas considérée comme une entreprise « diverse », ainsi la branche « santé et action sociale » présente l'indice de diversité moyen le plus élevé tandis que la construction apparaît comme une branche peu diversifiée même si la proportion d'étrangers qui la compose est importante.²

... MAIS AVEC DES CITOYENS RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS DANS UNE SITUATION PARFOIS PRÉCAIRE

Ces dernières années, de nombreuses personnes issues des pays tiers à l'Union européenne se sont installées au Luxembourg à l'instar des autres pays européens. Ils représentent 6% de la population, soit quelque 29.000 personnes. Cette situation a été exploitée par certains secteurs économiques qui ont accentué le phénomène du dumping social et de concurrence déloyale.

¹ Cahiers du CEPS/INSTEAD, L'impact de la crise économique sur l'emploi au Luxembourg, Jacques Brosius <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-CEPS/2011/08-crise-emploi.pdf>

² Regards 4/2011 STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg) <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2011/PDF-4-2011.pdf>

Les citoyens originaires des pays tiers à l'Union européenne constituent un groupe minoritaire, dont néanmoins la part sur le marché de l'emploi national est en augmentation constante.

Certaines pratiques, notamment dans les secteurs du bâtiment, du nettoyage ou de l'horesca, peuvent être qualifiées « d'esclavage moderne ». Il existe aussi bien des entreprises légalement établies qui utilisent une main-d'œuvre non déclarée avec des salaires ridicules, que des entreprises qui font appel à des entreprises de sous-traitance qui mettent à leur disposition des équipes entières de travailleurs à un prix compétitif puisque inférieur à celui prévu dans les conventions collectives.

Les situations de guerre, de non respect des droits de l'Homme ont fait que le nombre de demandeurs de protection internationale s'est accru aussi au Luxembourg. Leur statut est défini par des conventions internationales et notamment la convention de Genève de 1951 et, depuis peu, par les directives et règlements européens en la matière. Le nombre de demandeurs de protection internationale est resté insignifiant pendant des années. Il a significativement augmenté durant les guerres en ex-Yougoslavie pour diminuer sensiblement pendant quelques années. La levée des visas de certains pays balkaniques a cependant vu ce chiffre remonter avec force en 2011.

1. L'ACCÈS AU TRAVAIL

La loi de 2008 relative à la libre circulation et l'immigration a dressé un cadre général mais insuffisant concernant l'accès à l'emploi des ressortissants européens et des ressortissants des pays tiers. La loi consacre le droit des citoyens européens et des membres de leur famille à séjourner librement sur le territoire, les dispensant ainsi de l'autorisation de travail ministérielle. Le texte aboli également le système des permis de travail pour les résidents issus de pays tiers et introduit un titre unique, couvrant le séjour et le travail. Le CLAE demande une évaluation de l'application de cette loi et dénonce notamment les nombreuses restrictions dans l'accès au travail pour certains titres de séjour (membres de famille d'un résident issu de pays tiers, vie privée).

Le 1^{er} janvier 2009, la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour tous les salariés tant du secteur privé que du secteur public, hormis les fonctionnaires et employés publics, est entrée en vigueur. Le statut unique est une réforme sociale importante revendiquée par les organisations syndicales du pays à laquelle le CLAE avait toujours apporté son soutien.

Cette mesure permet de supprimer enfin le clivage entre les ouvriers et les employés privés. Pour les salariés, la généralisation de la continuation de la rémunération (Lohnfortzahlung) en cas de maladie et la création d'agences multifonctionnelles au service des assurés constituent un progrès réel.

Le CLAE s'oppose à la politique d'immigration choisie, c'est-à-dire privilégiant l'immigration de personnes hautement qualifiées, qui s'impose de plus en plus en Europe. Dans le rapport SOPEMI-OCDE de 2008 sur les perspectives des migrations internationales, on peut lire : « *En matière de travail peu qualifié, les besoins demeurent considérables dans les pays de l'Ocde, qu'il s'agisse de la garde des enfants ou des soins aux personnes âgées, de l'hôtellerie-restauration, de la vente au détail, du nettoyage ou de l'entretien.* » Cette main-d'œuvre faiblement qualifiée reste également indispensable dans de nombreuses entreprises du secteur primaire regroupant le bâtiment et l'industrie. L'OCDE, étudiant le phénomène en question, prévoit, en effet, une croissance relativement dynamique dans un certain nombre de secteurs d'activité faisant appel à une forte proportion de travailleurs peu qualifiés. Il relève l'impact du vieillissement de la population qui va aboutir à un développement considérable des prestations de soins de longue durée (qui, ajoute-t-il, restent un travail peu valorisé socialement et mal rémunéré).¹

C'est justement cette prédominance d'une main-d'œuvre immigrée à faible qualification qui doit orienter les priorités du CLAE dans ce domaine. Le CLAE sera également attentif à l'accès au marché du travail des demandeurs de protection internationale et des réfugiés reconnus. Nous attirons notamment l'attention sur les contrats ATI (Affectation Temporaire Indemnisée) proposés aux réfugiés et qui n'aboutissent à aucun emploi.

La loi sur la libre circulation et l'immigration doit garantir, qu'après une année de résidence et de travail légal, les travailleurs puissent disposer d'une autorisation de séjour donnant accès aux différents secteurs d'activités et employeurs. L'attribution et le refus des autorisations doivent être de la compétence d'un organisme indépendant et de composition tripartite pour assurer sa transparence.

L'administration doit informer et prévenir les salariés venus des pays tiers du renouvellement des autorisations de séjour, afin d'éviter des situations aux conséquences néfastes (perte du travail, arrêt des prestations familiales...).

¹ Economie et Statistique, Immigrés: haro sur les moins qualifiés?, Jean Langers, <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/economie-statistiques/2010/47-2010.pdf>

Le CLAE demande :

- la possibilité pour tout ressortissant de pays tiers, quel que soit son titre de séjour, de s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès de l'Administration pour le développement de l'emploi (ADEM) et de pouvoir ainsi accéder au marché de l'emploi ;
- que les Ministères et toute autre autorité responsable s'engagent à réduire les délais administratifs qui sont cause de chômage pour beaucoup de ressortissants des pays tiers ; toute non-réponse de la part de l'autorité administrative compétente doit, au-delà de quatre semaines, pendant lesquelles le salarié peut commencer à travailler, valoir comme acceptation ;
- abroger toutes les mesures protectionnistes introduisant l'exigence de la nationalité pour les professions libérales et du secteur privé ;
- les autorisations d'occupation temporaire (AOT) délivrées aux demandeurs de protection internationale ou aux bénéficiaires d'un report à l'éloignement ne devraient plus être soumises à l'art. 42 de la loi sur l'immigration ; les AOT devraient être octroyées en quelques jours, délivrées après un maximum de 6 mois de procédure au lieu des 9 mois actuels et ne devraient pas être soumises au principe de la préférence communautaire ;
- une meilleure information et formation notamment à l'interculturel, en direction des professionnels de l'ADEM ;
- de recruter des médiateurs interculturels au sein de l'ADEM ;
- un traitement coordonné et spécifique pour les demandeurs de protection internationale.

AU NIVEAU EUROPÉEN

Les directives européennes actuelles (« permis unique », « services »,...) ne permettent pas à tous les citoyens européens, ressortissants de pays tiers et réfugiés d'avoir pleinement accès, dans l'égalité de droits, au marché de l'emploi. Ces directives permettent d'établir des différences de traitement entre travailleurs qui accentuent leur mise en concurrence. Ces différences ne s'appliquent pas uniquement entre Européens et ressortissants de pays tiers, mais également entre travailleurs étrangers selon qu'ils soient détachés, saisonniers, étudiants ou résidents. Autant de différences qui ne peuvent que renforcer leur exploitation et leur précarisation.

Le CLAE demande :

- en référence à la directive européenne 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, qu'aucun État ne puisse restreindre l'égalité de traitement en matière d'accès au travail et à l'éducation pour cette catégorie juridique de personnes ;
- que chaque résident ressortissant de pays tiers soit en mesure de travailler dans un autre pays européen sans qu'il soit de nouveau soumis à une autorisation de travail. Ce droit de résidence et de travail dans les autres États membres serait idéalement accordé après un an de séjour dans un pays membre de l'Union ;
- la révision des directives européennes sur le détachement des travailleurs/mobilité et services, qui permet aux multinationales de délocaliser des travailleurs de pays tiers au salaire du pays d'origine ; nous demandons que le code du travail, les normes sociales et de sécurité au travail du Luxembourg soient appliquées ;
- le renforcement du cadre légal pour la protection sociale et professionnelle des travailleurs saisonniers ; la directive sur les migrations circulaires, telle qu'elle est proposée, nous semble inacceptable ;
- la création d'un observatoire permanent pour rapprocher les demandes et les offres d'emploi y compris pour les ressortissants des pays tiers ;
- l'égalité de traitement en matière de rémunération, de conditions de travail, de sécurité sociale ainsi que d'allocations.

2. CONDITIONS DE TRAVAIL

SÉCURITÉ ET SANTÉ

La prévention des accidents et des maladies professionnelles devrait impliquer un effort accru des employeurs et des organes de la sécurité sociale. La chambre des salariés a en effet révélé que le nombre d'accidents de travail, notamment dans le domaine de la construction, était plus élevé au Luxembourg que dans les autres pays de l'UE-15.¹ Des contrôles plus stricts des conditions de travail, du respect des dispositions légales et des sanctions plus sévères à l'égard des employeurs défaillants, doivent être mises en œuvre.

¹ Econews 8/2011

Il faut souligner le rôle préventif de la médecine du travail. Les délégués et représentants des travailleurs doivent avoir un accès illimité aux chantiers. Lors d'une déclaration d'accident de travail, le CLAE demande que tout travailleur puisse avoir la possibilité de se faire assister dans sa langue.

Le CLAE requiert également une application rigoureuse de la loi sur la reconversion professionnelle. Si, pour des raisons de santé, un salarié ne peut plus occuper son poste de travail, mais n'est pas reconnu totalement invalide, il doit pouvoir bénéficier de la pension d'invalidité après avoir perçu pendant une année l'indemnité d'attente. La qualité de travailleur handicapé aux citoyens ressortissants de pays tiers nés à l'étranger doit être reconnue et la législation actuelle concernant le placement et la rééducation des travailleurs handicapés complétée.

Le CLAE demande :

- que les travailleurs, employeurs et délégués du personnel soient mieux informés à la fois sur les conséquences morales et légales du harcèlement au travail ;
- que l'ADEM tienne davantage compte de l'état de santé des étrangers. Elle devrait aussi y attacher une attention particulière lors de la réinsertion de ces personnes sur le marché de l'emploi ;
- que la reconnaissance du statut de travailleur handicapé des ressortissants de pays tiers ne soit pas soumise à l'obligation d'une autorisation de travail.

RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL

Pour des secteurs économiques où est essentiellement employée une main d'œuvre étrangère et en particulier dans le secteur Horesca, il est important de tenir compte dans les négociations des conventions collectives de la nécessité de faire bénéficier ces travailleurs d'une protection équivalente à celle des autres catégories professionnelles.

- Le CLAE demande une réglementation des contrats atypiques (Contrats de missions intérimaires, CDD...) afin que d'autres discriminations ne viennent pas s'ajouter à celles existantes. Les personnes engagées à travers ce type de contrats se voient souvent refuser un prêt dans une banque, l'accès à un logement, à un contrat de travail indéterminé ou même un renouvellement du titre de séjour.

3. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

Dans le programme gouvernemental, présenté en juillet 2009, on peut lire « *qu'une analyse des besoins en termes de marché de travail et d'intérêt économique du pays devra être menée de concert avec d'autres acteurs concernés (...). L'objectif est d'adapter l'immigration aux besoins de l'économie luxembourgeoise (...).* » Le gouvernement ne se prononce donc pas directement sur le niveau de qualification souhaité, l'essentiel étant que l'immigration puisse fournir une main-d'œuvre adaptée aux différentes qualifications demandées. La question des immigrés très qualifiés est abordée lorsque l'accent est mis sur le développement de secteurs de pointe comme les biotechnologies ou les technologies de l'information. Un rapport de la Chambre indique que : « *c'est probablement dans ces secteurs que le recours à des experts immigrés devra se faire prioritairement.* »

Si l'apport d'une immigration hautement qualifiée est, sans doute, indispensable dans certains secteurs et vitaux pour l'économie et la société, une main-d'œuvre moins qualifiée aura toujours sa place. Au Luxembourg, ce segment du marché du travail est alimenté, pour une bonne part, par l'immigration. Plus fondamentalement, se pose la question de la définition du travail non qualifié et d'une éventuelle sous-estimation des compétences dans certains emplois.

- La main-d'œuvre étrangère, et les jeunes dont les parents sont venus en migration, constituent une ressource importante pour le Luxembourg. Une bonne qualification professionnelle initiale et une formation continue par la suite, sont essentielles pour le développement des emplois et l'essor économique du Grand-Duché. Le congé de formation pour les salariés désirant parfaire ou améliorer leur formation, la possibilité de suivre une formation professionnelle durant les heures de travail doivent être rendus effectifs. La demande de ce congé ne devrait être refusée plus d'une fois par l'employeur. L'introduction d'une formation professionnelle avec des filières francophones complètes s'avère indispensable.
- Vu le nombre important de jeunes (plus de 3.000) qui sont contraints à poursuivre leur formation à l'étranger dans les lycées frontaliers (suite à l'adaptation insuffisante de l'école luxembourgeoise), le CLAE invite les Ministères et administrations compétentes à établir des partenariats avec ces écoles pour que les programmes et diplômes obtenus soient immédiatement homologués et compatibles avec le marché de l'emploi luxembourgeois et à s'intéresser aux questions de transport de ces jeunes.

- Il y a lieu de souligner l'importance des cours de langue dès l'arrivée au pays. Il serait important que les instances compétentes soutiennent toutes les associations qui présentent des projets sur la formation professionnelle et de cours de langues (allemande, française ou luxembourgeoise). Le CLAE peut contribuer à la réalisation de ces projets.
- Augmenter la capacité d'accueil de l'Institut National des Langues et faciliter les modalités d'inscription.

La situation actuelle du marché du travail voit le nombre de chômeurs de longue durée augmenter. Les personnes étrangères sont parmi les premières victimes du chômage, et on note qu'un nombre certain de demandeurs d'emploi n'est pas qualifié...

Le CLAE demande que :

- des cours de formation professionnelle soient prévus et élaborés afin de répondre aux besoins et aux caractéristiques personnelles de chaque demandeur d'emploi. Ceci serait une vraie réponse aux réelles difficultés linguistiques des chômeurs et constituerait un accompagnement personnalisé efficace des demandeurs d'emploi ;
- l'ADEM reconsidère sa politique de réemploi afin de permettre à tous les demandeurs d'emploi de suivre des formations professionnelles adaptées à leurs compétences.

4. LE CONGÉ LINGUISTIQUE

Le CLAE salue que l'une des exigences formulées lors des précédentes Congrès, la création du congé linguistique, a été mise en pratique par les autorités à travers la Loi du 24 octobre 2007 portant création d'un congé individuel de formation. Dans les termes de cette loi, le congé linguistique est un congé spécial supplémentaire destiné à permettre aux salariés de toutes nationalités (et aux personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale) d'apprendre ou de perfectionner leurs connaissances de la langue. D'après les données du Ministère du Travail, un total de 823 demandes de congé linguistique a été déposé depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2009. À noter que le secteur de la santé et des soins, autrement dit notamment les hôpitaux, est celui où les entreprises encouragent le plus leurs salariés à recourir à ce congé linguistique.

Il semblerait donc que la mesure, en étant positive, nécessiterait quand même certains encouragements et dispositions complémentaires. Afin de ne pas faire des langues un obstacle dans le marché du travail, **le CLAE propose :**

- la création d'un groupe de travail au sein du Ministère du Travail, avec participation des organisations patronales, syndicales et les principales organisations de défense des droits des étrangers afin d'analyser en profondeur l'application de la loi sur le congé linguistique et soumettre, dans les plus brefs délais, des propositions pour une meilleure utilisation ;
- encourager, grâce notamment à une meilleure information, les entreprises à prévoir des cours de langue (luxembourgeoise, française ou allemande) pendant les heures de travail y compris en leur sein ;
- étendre les facilités du congé linguistique aux autres langues officielles du pays (français et allemand) pendant les heures de travail dans des modalités relatives à l'indemnisation compensatoire ;
- étendre les modalités du congé linguistique au personnel des institutions européennes en absence, pour l'instant, de cours de luxembourgeois proposés à leur personnel ;
- il convient également de soutenir les cours de langue luxembourgeoise offerts par des établissements hospitaliers ou des hospices à leur personnel dans le but d'améliorer la qualité des relations entre le personnel et les patients.

5. L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

Si le droit communautaire en matière d'égalité de traitement et de non-discrimination des ressortissants d'un État membre a progressivement pénétré les législations nationales, certains milieux ou certaines mentalités ont du mal à admettre et à suivre cette évolution. Qu'en est-il, en particulier, de l'application de l'arrêt de la Cour de Justice Européenne du 2 juillet 1996 concernant l'accès à certains emplois auparavant réservés exclusivement aux nationaux ? La législation actuelle au Luxembourg est encore trop restrictive.

Les résidents issus des pays tiers doivent en outre soumettre leurs qualifications à une procédure de reconnaissance des diplômes. Cette procédure, complexe et souvent restrictive, ne permet bien souvent qu'une reconnaissance partielle des compétences des personnes immigrées. Cette situation est non seulement préjudiciable aux personnes concernées mais également à l'ensemble de l'économie luxembourgeoise.

Un sondage réalisé au Printemps 2011 pour l'OLAI par l'Observatoire des Discriminations montre dans les réponses au questionnaire des avis très tranchés à l'égard des objectifs qu'il convient d'atteindre prioritairement en termes d'égalité de traitement. Les structures consultées se positionnent très majoritairement en faveur de la « valorisation des compétences professionnelles et techniques acquises à l'étranger », citée par plus de la moitié des répondants comme un objectif prioritaire, la « promotion de l'égalité dans l'emploi » et la « promotion du principe de l'égalité de traitement dans les entreprises ». Ces trois objectifs se rejoignent dans la mesure où ils constituent des étapes essentielles dans l'accès, puis dans l'égalité de traitement dans le domaine de l'emploi.

Les résultats de ce sondage suggèrent au CLAE :

- reconnaître toutes les années de la carrière professionnelle y compris effectuées en dehors de l'Union Européenne pour le calcul des droits sociaux ;
- l'importance de la formation professionnelle des étrangers afin de favoriser l'accès à l'emploi, notamment pour les chômeurs, et d'améliorer les chances d'accéder à un emploi qualifié ; la formation professionnelle est donc évoquée comme un levier susceptible de favoriser l'égalité de traitement dans le domaine de l'emploi ;
- l'importance de la formation des différents acteurs professionnels (entreprises et fonction publique) à l'insertion socio-professionnelle des résidents issus des pays tiers ;
- d'établir une procédure transparente de reconnaissance des diplômes, qui permette à chacun, quelle que soit sa nationalité et le pays où il a entrepris ses études de faire reconnaître partiellement ou intégralement son diplôme ; en cas de reconnaissance partielle, il serait opportun de mettre en place des formations passerelles permettant la reconnaissance intégrale des diplômes ;
- la structure du marché de l'emploi du Grand-Duché, caractérisée par une grande diversité culturelle et linguistique, est une véritable valeur ajoutée pour les entreprises, car elle représente un réel enrichissement de leurs relations envers les clients, les investisseurs et leur personnel ; c'est grâce à la diversité de son personnel que l'entreprise va être mieux armée pour se maintenir, voire s'imposer sur les marchés de plus en plus complexes et concurrentiels.

6. L'ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE

Le réservoir des travailleurs frontaliers crée une situation où une pénurie quantitative de main-d'œuvre dans le secteur privé luxembourgeois ne s'est pas manifestée jusqu'ici. Les conditions avantageuses en terme de salaire et de protection sociale des emplois au Luxembourg restent attractives pour les salariés de nationalité étrangère. Par contre, le secteur public, où le recrutement privilégie encore les citoyens luxembourgeois, pourrait être confronté rapidement au vieillissement de ses effectifs et à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Avec l'adoption de la Loi du 18 décembre 2009 sur l'accès des citoyens de l'Union européenne à la fonction publique, le législateur vise une ouverture générale de la fonction publique tout en réservant aux ressortissants nationaux l'accès aux postes impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique. Il maintient l'exigence de la connaissance des trois langues officielles du pays : le luxembourgeois, le français et l'allemand.

Les postes réservés aux citoyens de nationalité luxembourgeoise ont été fixés par le Règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'État et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux.

Avec la publication du règlement grand-ducal, nous pouvons mesurer concrètement la volonté du gouvernement à ouvrir la fonction publique aux citoyens de l'Union européenne. Alors que le secteur privé recrute du personnel compétent sans pour autant exiger expressément les trois langues, l'attitude restrictive de la fonction publique restreint son champ de recrutement et risque de la priver de compétences indispensables pour son fonctionnement : encourager les compétences linguistiques diverses est une chose, en faire un obstacle au bon fonctionnement du service public en est une autre.

Le Conseil de gouvernement a approuvé le 30 juillet 2010 un projet de règlement grand-ducal déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État.

Le CLAE souhaite :

- que la diversité culturelle et linguistique soit encouragée dans la fonction publique ;

- que la condition de l'âge pour l'accès à la fonction publique soit abolie ;
- que les exigences linguistiques soient adaptées aux postes de travail respectifs et ne soient pas différentes des compétences demandées aux nationaux. Le recrutement du personnel aux compétences indispensables ne doit pas être freiné par la maîtrise des trois langues du pays ;
- l'application sans restriction de la directive européenne 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. À ce titre, chaque résident de longue durée devrait pouvoir accéder aux métiers de la fonction publique au même titre que les résidents de l'Union européenne.

7. LES DROITS DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS

En juillet 2010, le Parlement luxembourgeois a voté une loi visant à modifier les dispositions légales en matière de bourse et de prêts pour études supérieures. Cette loi modifie également certaines dispositions relatives aux prestations familiales. En effet, depuis le mois d'octobre 2010 les familles ne touchent plus l'allocation familiale, l'allocation de rentrée scolaire et le boni pour les enfants qui ont terminé leurs études secondaires et qui s'inscrivent dans un cycle d'études supérieures. Les montants de ces prestations familiales ont été incorporés dans le montant des aides financières pour études supérieures. Des prestations familiales dues selon la réglementation communautaire à tous les travailleurs, y compris frontaliers, ont tout simplement été camouflées en bourse pour études supérieures. Comme les aides financières pour études supérieures sont conditionnées au fait d'être résident au Grand-Duché de Luxembourg, les salariés frontaliers allemands, belges, français, mais également luxembourgeois et autres ainsi que les salariés immigrés dont les enfants sont restés au pays d'origine sont exclus de cette mesure. Or, toutes ces catégories de salariés payent des impôts et des cotisations sociales au Luxembourg au même titre que les salariés résidents. Les organisations syndicales luxembourgeoises ainsi que le CLAE sont d'avis que cette loi est profondément discriminatoire et contraire au droit communautaire. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le 1^{er} octobre 2010, les ménages de travailleurs frontaliers subissent des pertes de revenu considérables.

- Le CLAE s'associe pleinement à la plainte déposée par les organisations syndicales auprès de la Commission européenne pour non respect à l'égalité de traitement entre travailleurs résidents et travailleurs frontaliers.

8. LES RÉSIDENTS RESSORTISSANTS D'UN PAYS TIERS ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le CLAE revendique une extension intégrale du champ d'application du règlement CEE 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de l'Union européenne à l'égard des ressortissants des pays tiers. C'est également un instrument pour éviter que les personnes ressortissantes de tel ou tel régime de sécurité sociale des États membres ne perdent leurs droits lors d'un éventuel déplacement intra-communautaire.

Le CLAE considère que :

- si la base juridique existe pour l'extension du règlement 1408/71 aux citoyens des pays tiers dans le droit communautaire, l'article 51 du traité peut être intégré soit par d'autres dispositions du traité, soit par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (libre prestation des services, emploi des travailleurs extra-communautaires, chômage et coordination effective des régimes nationaux de sécurité sociale) ;
- pour les membres de famille ascendants non-pensionnés, la co-assurance avec le regroupant doit être permise, qu'ils soient ressortissants européens ou de pays tiers ;
- les accords bilatéraux en matière de sécurité sociale avec les pays d'origine des immigrés doivent être révisés, en particulier celui avec le Cap-Vert, afin de les adapter aux nouvelles réalités, et plus spécifiquement de tenir compte des périodes d'assurance et permettre le paiement d'allocations familiales raisonnables.

En matière d'invalidité et de reclassement professionnel, nous considérons qu'il faudra créer une commission distincte du Contrôle Médical chargée d'analyser de façon indépendante les demandes d'invalidité.

Le CLAE considère que :

- l'indemnité d'attente prévue par la loi doit être limitée dans le temps (une année maximum) et reconduite en pension d'invalidité définitive. Les assurés qui ont une carrière mixte (les frontaliers et les immigrés) sont obligés de pointer toutes les 3 semaines à l'ADEM sans pouvoir bénéficier

des cotisations obtenues dans d'autres pays que le Luxembourg. En plus, ils sont obligés de rester au Grand-Duché sans même pouvoir bénéficier d'une période de congés pendant des années ;

- le Luxembourg pourrait accorder, après une année d'indemnité d'attente, la pension d'invalidité et leur permettre le retour dans leur pays de résidence ou dans leur pays d'origine. De cette façon, le Luxembourg éviterait de payer le revenu minimum garanti (RMG) à tous ceux qui ont une indemnité d'attente inférieure à ce revenu.

9. LA SYNDICALISATION DES SALARIÉS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE

Au Luxembourg, 41% des salariés sont affiliés à une organisation syndicale,¹ ce qui place le Luxembourg parmi les pays avec un plus fort taux de syndicalisation. Néanmoins, des différences entre taux d'affiliation des travailleurs luxembourgeois (53%), et portugais (35%), belges (28%), allemands (23%) ou français (19%) persistent. Il faut aussi noter que le taux de syndicalisation est très élevé dans les branches d'activité à faible présence d'étrangers: administration publique (63%), transport (61%) ou éducation (60%) et beaucoup plus faible dans les branches à forte présence de travailleurs étrangers : Horesca (24%), commerce (25%) ou construction (39%).

Il serait nécessaire d'établir un partenariat plus proactif entre le CLAE et les syndicats, notamment l'ÖGB-L et le ICGB qui fonctionnent avec des commissions ou section spécifiques pour les travailleurs immigrés et qui ont été, depuis toujours, des partenaires incontournables du CLAE et du monde associatif issu de l'immigration dans toutes les actions en faveur de l'égalité de traitement.

Le CLAE considère :

- qu'un tel partenariat devrait promouvoir la syndicalisation des travailleurs étrangers comme un atout dans leur processus d'inscription dans une citoyenneté active pouvant permettre une plus grande cohésion sociale.

¹ Regards 12/2011, STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg), <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2011/PDF-12-2011.pdf>

10. LES RÉSIDENTS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE ET LA CRÉATION D'ENTREPRISES

Comme le reconnaît la Chambre de Commerce du Luxembourg, l'évolution démographique et économique des dernières décennies a profondément renforcé le poids des personnes de nationalité étrangère, tant résidents que frontaliers, dans la création de richesse du pays, sans que cela ne se soit traduit par une participation accrue à la prise de décision.¹ Les citoyens de nationalité étrangère sont également devenus les principaux créateurs d'entreprises et renforcent jour après jour leur poids dans l'économie du pays. En 2009, 73% des créateurs d'entreprises n'avaient pas la nationalité luxembourgeoise.²

Le développement des entreprises luxembourgeoises doit s'opérer dans un cadre propice, c'est-à-dire débarrassé des lenteurs qui empêchent les réactions face aux défis de la globalisation et de l'intégration des marchés. Les entreprises les plus créatrices de richesse et d'emplois sont pour la plupart des PME, qui sont de loin les plus nombreuses au Grand-Duché. Pour autant et jusqu'alors, le cadre réglementaire luxembourgeois ne permettait pas toujours un développement optimal de ces dernières, en particulier eu égard à leurs difficultés à «s'arrimer» aux marchés communautaires et internationaux, ce qui cause aussi des problèmes aux résidents de nationalité étrangère.

Le CLAE considère :

- que la réglementation régulant l'accès et l'exercice des activités économiques indépendantes, dont le droit d'établissement, est inadaptée au contexte concurrentiel intra-communautaire et les procédures en matière d'exercice sont trop lourdes et trop longues. Il faut donc mettre en œuvre une réforme substantielle du droit d'établissement basée sur une suppression de certaines exigences en matière de qualifications professionnelles qui peut bénéficier aux entrepreneurs de nationalité étrangère. Une telle réforme devrait s'inscrire dans la logique du think small first et de la simplification administrative, permettant le lancement d'une entreprise dans un laps de temps réduit au maximum ;
- que de manière générale, il revient au Gouvernement de renforcer les efforts publics en direction de la simplification administrative, de la

¹ Rapport Annuel de la Chambre de Commerce de Luxembourg 2009, <http://www.cc.lu/docdownload.php?id=3442>

² <http://www.cc.lu/docdownload.php?id=1714>

réduction des entraves administratives qui grèvent l'esprit d'entreprise et constituent indubitablement un coût pour les entreprises et un frein à la compétitivité nationale ;

- l'importance de la mise en place d'une agence pôle-ressources favorisant également la mise en relation entre porteurs de projet et investisseurs/financeurs.

11. L'EMPLOYABILITÉ DES TRAVAILLEURS ÂGÉS ISSUS DE L'IMMIGRATION

Le déséquilibre croissant entre retraités et actifs occupés pourrait être partiellement compensé par une politique vigoureuse de maintien et de retour dans l'emploi des femmes et des travailleurs de plus de 50 ans, qui sont des catégories sous-représentées dans la population active au Luxembourg. Le Luxembourg est, en effet, un pays où l'on quitte tôt le marché du travail : l'âge effectif moyen de sortie de la population active au cours de la période 1997-2002 est estimé à 59.8 ans pour les hommes et pour les femmes. Cet âge est parmi les plus faibles des pays de l'OCDE et le pays devrait encourager un départ en retraite plus tardif.

L'apprentissage tout au long de la vie est décisif pour maintenir plus longtemps dans l'emploi les personnes de plus de 50 ans. Le recours à la formation a trop souvent un rôle défensif et curatif, comme une protection du risque de perte d'emploi ou de chômage en fin de carrière, plutôt qu'offensif et préventif pour permettre une mobilité ascendante tout au long de la carrière. Une pièce maîtresse de ce dispositif est sans doute l'encouragement à la validation des acquis de l'expérience (VAE), tel que l'a recommandé l'OCDE. L'accord récent des partenaires sociaux pour améliorer l'accès individuel à la formation continue est également un pas dans la bonne direction.

Les actions suivantes sont préconisées et peuvent être soutenues par le CLAE :

- rendre l'ADEM attentif aux besoins des seniors. L'ADEM devrait concentrer plus d'efforts sur leurs besoins. Une évaluation de l'aide à l'embauche des travailleurs âgés et des chômeurs de longue durée est nécessaire. Former des conseillers pour aider les travailleurs en fin de carrière semble une voie prometteuse, de même que promouvoir les compétences spécifiques de tous les travailleurs âgés ;

- encourager la formation professionnelle dans les entreprises. Il est crucial d'augmenter la participation de tous les travailleurs, jeunes et seniors, à des formations professionnelles de qualité afin de renforcer l'employabilité tout au long de la vie active. Cela supposerait que les entreprises offrent davantage de formation. Si ces formations procurent aux salariés des qualifications reconnues et valorisées sur le marché du travail, ces derniers seront d'autant plus motivés à les suivre et à les cofinancer ;
- sensibilisation des employeurs et employés sur les discriminations et les pratiques discriminatoires relatives à l'âge ;
- la mise en œuvre effective de la VAE.



Conditions de vie des personnes issues de l'immigration : accueil, logement, santé

1. UNE POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION PROGRESSIVE S'AVÈRE NÉCESSAIRE P.103
2. CONTRE LA PÉNURIE DE LOGEMENT ! P.105
3. LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ISSUE DE L'IMMIGRATION P.111
4. LE DROIT À UNE SANTÉ POUR TOUS P.114

1. UNE POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION PROGRESSIVE S'AVÈRE NÉCESSAIRE

La Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg précise que l'intégration est une mission que l'État, les communes et la société civile accomplissent en commun. Conformément à cette idée, un Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations a été établi cherchant à mobiliser l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus d'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Le Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014 constitue l'instrument de coordination stratégique et opérationnel de politiques d'intégration transversales. Échelonné sur cinq ans, le Plan d'action repose sur les principes directeurs de la politique d'intégration européenne mettant en évidence l'importance d'une approche globale de l'intégration.

L'une des mesures « phare » de la Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg est le Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI). L'Office Luxembourgeois d'Accueil et d'Intégration (OLAI) offre désormais à toute personne de nationalité étrangère

séjournant légalement au Grand-Duché de Luxembourg la possibilité de signer un contrat d'accueil et d'intégration. Les signataires du contrat doivent être de nationalité étrangère, résider légalement sur le territoire du Grand-Duché et souhaiter s'y maintenir de manière durable. Le contrat est fixé pour une durée de 2 ans, pendant lesquels le signataire s'engage à suivre une formation linguistique en luxembourgeois, allemand ou français, à participer à des cours d'instruction civique et à être présent lors d'une journée d'orientation. Les cours de langues sont proposés à un tarif réduit de 5 euro.

Le CLAE entend que le CAI soit perçu par la majorité de la population comme la nécessité légitime d'intégrer les étrangers nouvellement arrivés en Europe. Malheureusement le contrat d'accueil et d'intégration est apparu dans différents pays européens, notamment en France et en Allemagne, au moment même où le concept d'immigration choisie gagnait du terrain. Ce synchronisme n'est pas le fruit du hasard : d'un dispositif visant à première vue à assurer l'acquisition de connaissances linguistiques et une formation civique, on est passé dans ces pays à un outil utilisé principalement par les défenseurs de l'immigration choisie pour opérer un tri entre immigrés désirables et indésirables. L'exclusion a définitivement pris le pas de l'inclusion. On aurait souhaité au Luxembourg renverser les contradictions des politiques européennes d'immigration actuelles en faisant de l'intégration le résultat d'une politique de droits et non une condition préalable au séjour. Nous croyons dans ce sens que l'Union européenne devrait reconnaître publiquement et officiellement la finalité du contrat d'accueil et d'intégration qui risque de renforcer les buts affichés par les défenseurs de l'immigration choisie en opérant un tri entre travailleurs à faibles qualifications et travailleurs hautement qualifiés.

Les limites de la nouvelle loi relative à l'intégration ainsi que les mesures à adopter dans le cadre du Plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations 2010-2014 ou futurs Plans, **nous permettent de proposer :**

- que l'OLAI puisse offrir sur le plan national et communal, à travers un renforcement adapté de ses structures et de ses moyens, un accueil satisfaisant des nouveaux venus ;
- au vu des compétences que la loi prévoit de donner à cet organe, il nous semblerait également utile que l'OLAI puisse disposer d'antennes sur le territoire, par le biais de conventions avec les communes ou d'autres organismes, lui permettant la proximité nécessaire pour mener à bien

ses missions, ainsi qu'une formation spécifique d'un agent communal par l'OLAI dans chaque commune ;

- de renverser les contradictions des politiques d'immigration actuelles en faisant de l'intégration le résultat d'une politique de droits et non plus une condition préalable au séjour ;
- de veiller à ce que le contrat d'accueil et d'intégration ne renforce pas les buts affichés par les promoteurs de l'immigration choisie ;
- d'élaborer une offre de formation linguistique et professionnelle la plus incitative possible à travers le contrat d'accueil et d'intégration ;
- de ne pas subordonner le renouvellement des titres de séjour à la signature du contrat d'accueil et d'intégration ;
- d'exempter toutefois les signataires du contrat d'accueil et d'intégration de la preuve d'intégration dans le cadre de la demande du statut de longue durée.

2. CONTRE LA PÉNURIE DU LOGEMENT !

Les propositions avancées lors du 6^e Congrès restent malheureusement d'actualité ; en effet, le manque de logements sociaux locatifs et de logements en général continue à se faire ressentir. La pénurie de logements touche fortement les personnes d'origine étrangère mais aussi l'ensemble de la population luxembourgeoise qui souffre de cette situation de manière générale.

Le marché de l'immobilier a été marqué par d'importantes fluctuations entre 2007 et 2010. Il a d'abord été touché par la crise économique dont l'épicentre se situe en 2008 avant une lente reprise de la croissance à la fin de l'année 2009 et au début de 2010. Des modifications réglementaires ont également pu perturber le marché de l'immobilier grand-ducal.¹ On assiste aujourd'hui à une normalisation de l'activité et à un retour des acheteurs, dans un contexte d'accès au crédit moins contraignant et de taux d'intérêts hypothécaires historiquement bas. Les récentes publications de l'Observatoire de l'Habitat en matière d'évolution des loyers et des prix de vente confirment toutefois le risque de l'apparition d'une nouvelle augmentation des prix des logements.

À travers ce contexte, le marché du logement au Grand-Duché de Luxembourg tient du paradoxe. L'État accorde des sommes considérables aux personnes qui souhaitent accéder à la propriété d'un logement, c'est-à-dire 53,6 millions d'euro (= 0,5% des dépenses de l'Etat en 2011), alors que l'accès

¹ Note 15, Octobre 2010, Observatoire de l'Habitat, http://observatoire.ceps.lu/pdfs/Note15_A4.pdf

reste souvent très difficile, particulièrement dans la capitale. Les ménages à très faibles revenus qui n'ont accès au parc public de logements locatifs sont parfois confrontés à la précarité des mal-logés. Les classes moyennes éprouvent également des difficultés à devenir propriétaire.

Les premiers signes de ségrégation, découlant d'une fracture sociale de plus en plus prononcée, deviennent en conséquence visibles. Comme le reconnaît le Rapport 2010 du Fonds de Logement,¹ l'offre reste insuffisante, eu égard à une population croissante. La pression du côté de la demande est aussi accentuée par des changements dans les structures socio-économiques des ménages (progression des ménages monoparentaux, augmentation rapide du nombre des personnes vivant seules, vieillissement de la population). Le déséquilibre entre l'offre et la demande est soutenu par un nombre important de logements vides ou vacants et de nombreux changements d'affectation du parc existant (transformation de logements en locaux à usage professionnel).

Pour répondre à cette problématique cruciale, le Conseil de Gouvernement a arrêté les grandes lignes du *Paquet logement*, dont les composantes sont (1) l'élaboration d'un nouveau projet de loi sur les aides au logement, (2) la présentation de nouvelles mesures, (3) la finalisation du plan sectoriel logement et (4) le monitoring du pacte logement.

La Loi du 22 octobre 2008 portant sur la promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes prévoit notamment de favoriser une augmentation de l'offre de logements et autorise l'État à participer au financement des frais des communes liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs induits par l'accroissement de la population. Jusque fin 2010, 103 communes ont signé la convention relative au « Pacte Logement ». Par leur signature, ces communes se sont formellement engagées à faire réaliser sur leur territoire endéans les 10 ans quelque 48.000 logements, en vue de rendre possible une augmentation d'au moins 15% de leurs habitants. Si les communes ne répondent pas aux conditions fixées dans la loi, elles doivent restituer totalement ou partiellement la contribution financière de l'État. Nous soulignons l'intérêt de réaliser un suivi de l'évolution de l'offre de logements achevés au sein des dites communes par un suivi de la croissance de la population et des infrastructures publiques réalisées. Un tel monitoring du Pacte Logement viserait ainsi à mesurer l'impact des dispositions de la loi de 2008, principalement en matière d'offre de logements et d'infrastructures publiques.

¹ http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/Rapport_ML_2010.pdf

Il appartient également à l'État d'augmenter l'offre de logements dans les plus brefs délais possibles, surtout à la vue des récentes données publiées par le Statec en matière d'autorisations de bâtir, qui sont alarmantes. Après deux années de recul du nombre de logements autorisés, la progression reste faible en 2010 pour s'établir à 3.891 unités de logement. Le nombre des logements autorisés sur le territoire de la capitale a même reculé de 21,8% ! Si l'on tient compte du fait que seule une partie des logements autorisés sont effectivement construits, et en considérant le fait que ces logements n'apparaissent sur le marché qu'après environ 2 années, le déséquilibre sur le marché va certainement s'aggraver dans un avenir proche, ceci à défaut d'actions conséquentes de la part des autorités publiques.

À TRAVERS L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU MARCHÉ DU LOGEMENT LUXEMBOURGEOIS, QU'EN EST-IL DES DIFFÉRENCES DANS LES PROJETS RÉSIDENTIELS ENTRE LUXEMBOURGEOIS ET RÉSIDENTS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE ?

Globalement, parmi les ménages suivis dans l'enquête EU-SILC/PSELL-3 conduite par le Ceps-Instead sur l'exclusion sociale liée au logement, les résidents luxembourgeois comme de nationalité étrangère ont eu, malgré le contexte, des comportements cohérents par rapport à leurs aspirations, c'est-à-dire vers l'accession à la propriété. L'accès à différents segments du marché immobilier au Luxembourg (dont la maison en propriété) semble être relativement égalitaire pour les ménages, tant d'origine luxembourgeoise qu'étrangère, comme le suggèrent les parts relativement similaires des projets de déménagement entre 2003 et 2009. Cela dit, l'installation temporaire de certains étrangers, la durée de résidence exigée par les politiques d'aide au logement, mais également les différences culturelles, sont en mesure de limiter la volonté d'acheter une maison pour les résidents étrangers, au profit de l'achat d'un appartement impliquant moins de contraintes et d'investissements ou même de la location allouant encore plus de flexibilité. Selon cette étude, et plus particulièrement selon le profil sociodémographique du panel observé, on trouve, selon la nationalité, une surreprésentation des ressortissants de nationalité d'un pays tiers à l'Union Européenne. L'étude met également en lumière le lien entre le niveau de formation et l'exclusion liée au logement.¹

¹ Rapport Alternatif d'Enar, Anita Petersheim, <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/Luxembourg.pdf>

QUELLES SONT LES MESURES DE L'ÉTAT FACE À CES INÉGALITÉS D'ACCÈS ?

Il convient tout d'abord de mentionner le lancement d'une enquête nationale sur le sentiment de discrimination dans l'accès au logement par l'OLAI et le Ministère de la Famille et de l'Intégration. Un questionnaire comportant 45 questions a été envoyé à 18 000 personnes par courrier en novembre 2008. Nous n'avons cependant obtenu à ce jour aucune information concernant les résultats de cette enquête. Parmi les plaintes dont a été saisi le Centre pour l'égalité de traitement, trois concernaient le logement. Il n'est pas possible, faute d'information, de savoir si parmi les plaintes enregistrées par la police, certaines concernaient le domaine du logement.

Le règlement grand-ducal du 6 avril 2009 introduit un système plus flexible pour l'attribution de logements sociaux locatifs. S'il est vrai que ce nouveau mode permet de mieux tenir compte de la complexité des situations des différents demandeurs, il est tout aussi vrai que l'absence d'un ordre de priorité contraignant dans le classement des demandes pose des problèmes en matière de transparence, comme l'a relevé l'Ombudsman dans ses deux derniers rapports d'activité. Tenant compte en outre de l'aggravation de la pénurie de logements sociaux locatifs, la question de l'attribution de ces logements devient encore plus cruciale pour les concernés. En effet, il ressort du rapport 2009 du Fonds du Logement que le nombre de demandes en vue de l'obtention d'un logement locatif subventionné auprès du Fonds a augmenté de 33% par rapport à l'année précédente, pour atteindre un total de 1358 demandes en date du 28 février 2010. Ainsi, le nombre de demandes s'est rapproché du nombre total d'unités de logement du Fonds, qui était de 1647 au 31 décembre 2009.

La réglementation actuelle sur l'attribution de logements sociaux locatifs ne prévoit ni une liste exhaustive des critères à prendre en compte, ni un ordre de priorité des critères d'attribution. Il a été décidé de laisser au promoteur public, à savoir les communes, la Société Nationale des habitations à bon marché et le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat, le soin de pondérer les critères selon le cas et d'aborder chaque dossier en considération de toutes les particularités présentes en l'espèce. En réponse à une question parlementaire,¹ le Ministre du Logement a pourtant indiqué qu'un **catalogue de critères spécifiques** pour l'attribution de logements locatifs était en

¹ Question parlementaire de Claudia Dall'Agnol (LSAP) sur <http://www.guichet.public.lu/fr/citoyens/actualites/2010/11/29-attribution-logements-locatifs/question-parlementaire-taxes-communales.pdf>

cours de réalisation reflétant l'esprit de l'ensemble des objectifs prévus par la législation concernant l'aide au logement et tels qu'ils sont constamment appliqués par l'un ou l'autre promoteur public.

Des « crédits-taudis » sont par ailleurs accordés à des personnes ayant de plus en plus de difficultés à se loger. Cette mesure est une garantie par laquelle l'État facilite l'accession à la propriété pour les familles nombreuses qui ne peuvent fournir de garanties propres suffisantes pour obtenir le crédit hypothécaire nécessaire à l'acquisition d'un logement. En 2009, 18 demandes de garanties « crédits-taudis » ont connu une suite favorable. Une convention signée entre le Ministère de la famille et de l'Intégration, le Ministère du logement et la Fondation pour l'accès au logement a permis également la création d'une Agence immobilière sociale (AIS) dont la principale mission est de rechercher et de mettre à disposition des logements à des personnes à revenus modestes. Le Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat permet d'autre part à des associations d'héberger des personnes ayant besoin d'être accompagnées tant socialement que psychologiquement ; 91 logements sont répartis entre différentes associations. Il faut également signaler que le Fonds dispose de logis ou logements communautaires, intégrés dans des foyers et réservés à l'hébergement de réfugiés politiques et de travailleurs immigrés. Au 31 décembre 2008, le nombre de ces logis s'élevait à 53. Ils sont occupés exclusivement par des réfugiés politiques. Le Fonds réalise des projets pour le compte de l'État, comme des foyers pour réfugiés politiques et/ou travailleurs immigrés.

Nous ne pouvons malgré ces mesures que vivement regretter l'insuffisance de la capacité d'accueil des demandeurs de protection internationale. Les capacités des structures d'hébergements publics et privés sont régulièrement épuisées contraignant l'État à utiliser des structures d'urgence inadaptées et le plus souvent inhumaines. L'augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale en 2011 et l'incapacité des autorités à réagir à cette situation prouve que ce problème persiste de manière durable.

Face de cette situation, le CLAE propose :

- que cette politique se traduise par l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise ;
- qu'une déclaration politique du Gouvernement ou de la Chambre des députés souligne l'accession à la propriété comme un moyen privilégié pour garantir la justice sociale ; la politique du logement se doit de poursuivre l'effort pour l'acquisition d'un logement en propriété, à travers

- un maintien et un renforcement des moyens et des instruments existants ;
- de lutter contre la spéculation foncière ; les prix actuels des terrains à bâtir et des logements sont inaccessibles au plus grand nombre ;
- que le bail emphytéotique et le droit de superficie puissent constituer deux instruments efficaces pour réduire considérablement le coût du logement, étant donné que le coût du foncier est dans ce cas neutralisé ;
- un engagement plus fort de l'État et des collectivités territoriales pour construire davantage de logements à caractère social et favoriser l'accès de tous à la propriété en adhérant au Pacte pour le Logement ou en promouvant des initiatives spécifiques ;
- une meilleure mixité et un meilleur accès au logement social avec notamment des sanctions plus fortes pour les communes et services publics ne respectant pas les textes de lois ;
- de construire des logements locatifs non seulement à l'initiative du Fonds du logement mais également à l'initiative des communes (les commissions consultatives d'intégration pourraient se saisir de ce problème et agir au niveau communal) ;
- qu'à l'instar des réflexions relatives à la garantie de la mixité sociale dans le secteur du locatif, les promoteurs de projets d'envergure soient invités à vendre 40% des logements à des non-bénéficiaires d'une aide individuelle au logement ;
- que la gouvernance du Fonds du Logement soit plus transparente. Elle pourrait notamment permettre la participation de représentants du CLAE et d'autres organisations de défense des droits des étrangers dans la commission d'attribution de logements sociaux ;
- d'appliquer, au niveau communal, la loi permettant de déclarer la pénurie de logements et de réquisitionner les logements vides et que la commune applique les sanctions prévues dans la loi de 1946 ;
- d'améliorer les conditions d'accès au logement aux familles, aux familles monoparentales, recomposées et aux jeunes vivant seuls ; d'introduire une allocation loyer aux locataires à revenus modestes ;
- de prévoir des logements d'accueil d'urgence pour des familles se trouvant subitement sans logement, et interdire, par voie légale, l'expulsion d'un logement pendant la période hivernale ;
- de construire de nouveaux foyers pour travailleurs seuls et poursuivre la rénovation des foyers existants. Le CLAE invite le Ministère de la Famille et de l'Intégration à la construction de foyers pour femmes qui sont actuellement insuffisants ;

- de tenir compte du surcoût locatif dû à la rénovation énergétique ;
- d'organiser des conventions avec les propriétaires du secteur privé (hôtels, auberges, cafés, etc.) pour l'hébergement des travailleurs, dans le but de combattre « les marchands de sommeil », qui entassent les travailleurs par dizaines dans des chambres malsaines tout en demandant des loyers exorbitants ;
- que les demandeurs de protection internationale puissent bénéficier d'un logement adapté aux besoins de leur famille, qu'ils ne soient pas obligés de vivre dans la rue, ni hébergés dans des campings ou dans des habitations quasiment insalubres ;
- de prévoir des logements décentralisés pour le premier accueil des demandeurs de protection internationale ; de leur accorder le droit de choisir librement leur logement en accordant une allocation de logement ;
- que la condition de logement ne soit plus un obstacle dans le cadre d'une demande de regroupement familial pour un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne ;
- d'assouplir les conditions pour bénéficier d'une aide de l'État pour l'accès à la propriété (familles, jeunes et personnes seules, revenus modestes) ; le CLAE propose que l'État prévoie des intérêts à taux 0%.
- de maintenir l'exemption du paiement des droits d'enregistrement lors de l'achat d'une habitation et des primes pour les familles qui ont des enfants à charge ;
- d'abolir ce qui pourrait ressembler à une formalité administrative, mais qui est en réalité une discrimination déguisée, à savoir, exiger de la part des étrangers la preuve qu'ils ne sont pas propriétaires d'un bien immobilier dans leur pays d'origine ;
- garantir aux travailleurs frontaliers les mêmes conditions d'accès à la propriété au Luxembourg.

3. LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ISSUE DE L'IMMIGRATION

Le vieillissement de la population constitue un vrai défi pour les pays européens. Ce défi est accentué par l'arrivée des générations du baby-boom à l'âge de la retraite, ce qui entraîne des répercussions inévitables sur le marché du travail, dont un risque de pénurie de main-d'œuvre sur le long, voire moyen

terme. C'est pourquoi, depuis plusieurs années, l'Union européenne a fait du vieillissement actif le cheval de bataille de sa stratégie pour l'emploi.

Au Luxembourg, le problème du vieillissement de la main-d'œuvre se pose à moyen terme avec une moindre importance que dans les autres pays européens du fait de la composition atypique de sa population active. Pourtant, cette situation pourrait se détériorer dans les prochaines décennies.¹ La poursuite d'un taux de fécondité en dessous du renouvellement des générations, conjuguée à l'allongement de la durée de vie, pourrait se traduire par une forte augmentation du taux de dépendance. Dans un scénario de poursuite de la dynamique démographique basée sur un solde migratoire important, le nombre de personnes de plus de 65 ans atteindrait en 2050 40 % du nombre de celles de 20 à 64 ans, comparé à un peu moins d'un quart en 2000. La population résidant au Luxembourg augmenterait substantiellement, passant de 439.000 personnes en 2000 à 663.000 en 2050. Le nombre d'étrangers deviendrait plus élevé que le nombre de Luxembourgeois autour de 2020. En envisageant un scénario démographique moins favorable avec un recul progressif des entrées nettes de personnes étrangères suite à une moindre attractivité du Luxembourg, la population résidente, y compris la population étrangère, stagnerait. En conséquence, le nombre de personnes de plus de 65 ans atteindrait en 2050 52 % du nombre de celles de 20 à 64 ans, ce qui situerait le Luxembourg au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE.

Le scénario démographique favorable repose sur l'hypothèse que le Luxembourg continuera d'attirer davantage de travailleurs étrangers. Or, il s'agit là d'un pari risqué. Dans tous les cas, il est fort probable qu'il faudra réaliser un transfert important de revenus des futures générations d'actifs vers les retraités pour faire face au coût additionnel des retraites. Actuellement, l'apport des cotisations des salariés frontaliers alimente des surplus de trésorerie mais la viabilité du système de pension n'est pas garantie à long terme. Cette expansion de l'emploi frontalier retarde la maturation du système de retraite, en engendrant un large excédent de trésorerie, mais en impliquant aussi des engagements différés de plus en plus lourds.

Au Luxembourg, le nombre des personnes âgées de 65 ans et plus est toutefois passé de 49.625 en 1980 à 70.046 en 2010, soit une augmentation de quelque 41% en 30 ans.² Le nombre des 75 ans et plus a même pratiquement

¹ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2004/01/28bilgen/28ocde.doc

² Regards 9/2011, S'ATEC (Institut national de la statistique et des études économiques du Luxembourg), <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2011/PDF-9-2011.pdf>

doublé. En termes absolus, l'évolution est encore plus saisissante: le nombre des 65 ans et plus passerait de quelque 70.000 aujourd'hui à 197.000 en 2060, sur un total de 774.000 habitants. L'impact sur les politiques notamment en matière de pensions et de santé publique est indiscutable.

C'est un fait qu'une grande partie de la population âgée issue de l'immigration a peu à peu remplacé son projet de retour au pays par une retraite au Luxembourg. Cela s'explique par la présence d'enfants et de petits enfants, mais aussi par le fait que les facilités et infrastructures de protection sociale au Luxembourg soient plus développées ou performantes que dans certains des pays d'origine.

Cette situation a incité le CLAE, comme l'ont d'ailleurs fait d'autres associations, à entamer une réflexion sur les besoins de ces personnes âgées d'origine étrangère. Notre approche se base dans une inclusion harmonieuse de ces personnes dans les politiques et les structures existantes au Luxembourg et, dans aucun cas, par la revendication de maisons de retraite ou d'autres structures « séparées » par nationalité d'origine. Il y a néanmoins lieu de se demander si les immigrés des années 50 et 60 pourront accéder aux structures existantes alors que le manque d'information, les problèmes linguistiques et culturels, ainsi que le coût risquent de devenir des barrières lourdes à surmonter.

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration a aussi été sensible à ce type de problématique et encourage ainsi depuis 2009 une sensibilisation des résidents âgés d'origine étrangère sur les offres de services. Des activités sont mises en place au sein des Clubs Senior.

Au Luxembourg, les personnes âgées d'origine étrangère sont quasiment absentes des Clubs Seniors. Cette situation découle d'un manque d'information mais aussi de la barrière de la langue. En Suisse, cette démarche a conduit à la mise en place de la plateforme « Seniors d'ici et d'ailleurs » par l'association Pro Senectute, la Croix-Rouge et la Ville de Genève qui constitue un exemple de bonnes pratiques. Le Café des Âges organisé au Luxembourg par la Maison des Associations est aussi un autre exemple de bonnes pratiques.

Le rôle d'accueil incomberait à certaines associations comme le Patronato INCA-CGIL Lussemburgo pour les Italiens ou la Fédération des associations portugaises (FAPL) pour les Portugais. Il ne serait pas nécessaire de créer de nouvelles structures mais seulement d'appuyer financièrement ces associations pour qu'elles puissent effectivement être en mesure d'apporter un soutien à ces personnes.

Le CLAE a également intégré le Conseil supérieur des personnes âgées. Cet organe consultatif est chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à

la demande du Gouvernement, l'ensemble des problèmes se rapportant aux personnes âgées.

Un groupe de réflexion réunissant des acteurs engagés dans les domaines de l'immigration et du 3^e âge est coordonné par une plate forme regroupant l'OLAI et certaines associations. Le groupe cherche à analyser les particularités liées à la situation des personnes âgées d'origine étrangère et à réfléchir sur les offres complémentaires éventuelles à prévoir au niveau des services pour personnes âgées.

Le CLAE propose :

- de créer un groupe de réflexion avec la participation des organes compétents (Ministère de la Famille et de l'Intégration et OLAI), les associations issues de l'immigration, le Conseil supérieur des personnes âgées avec éventuellement l'aide des structures consulaires des pays concernés afin d'examiner en détail la situation, sous forme d'Assises Migration & Vieillesse, et formuler des propositions ;
- de conventionner ou subsidier des associations issues de l'immigration afin qu'elles puissent réaliser un accompagnement des personnes âgées et promouvoir leur inscription dans les structures luxembourgeoises existantes ;
- de lancer une campagne de sensibilisation auprès des Clubs Senior et des communes sur l'inscription des seniors d'origine étrangère dans les structures d'accueil en promouvant la diversité culturelle et la capacité d'accueil interculturelle de leur personnel ;
- d'augmenter l'offre d'appartements et nouveaux centres de gériatrie pour personnes âgées et l'adapter aux moyens financiers des personnes;
- d'améliorer la représentation des résidents de nationalité étrangère dans le Conseil supérieur des personnes âgées.
- Eviter la double imposition des retraites.

4. LE DROIT À UNE SANTÉ POUR TOUS

L'étude de l'OCDE *Panorama de la Santé* brosse un tableau nuancé des soins de santé qui sont prodigués au Luxembourg. Certains domaines y apparaissent comme étant surdéveloppés et de très haute qualité. D'autres, par contre, y apparaissent comme étant sous-développés. Parmi les atouts du système de santé figure l'importante couverture de l'assurance maladie (98%), le mode de financement par des moyens publics et l'accessibilité aux soins. L'étude révèle

que des efforts doivent, en revanche, être déployés pour réduire les coûts du système de santé, pour améliorer le secteur ambulatoire, la coordination entre ces deux secteurs, la transparence de l'architecture hospitalière ainsi qu'un meilleur fonctionnement des urgences.

Néanmoins, les problèmes auxquels sont confrontés les personnes issues de l'immigration ne diffèrent pas de ceux auxquels sont confrontés tous les résidents. Le CLAE soutient les efforts comme la « Patiente Vertriebung » dans ses démarches en faveur de la promotion des droits des patients qui visent à mieux faire connaître aux personnes prises en charge leurs droits et obligations.

Certaines problématiques demeurent cependant spécifiques au contexte de l'immigration et notamment la prise en charge des personnes en situation irrégulière. Cette prise en charge est une préoccupation que le CLAE porte depuis des années. Le Luxembourg, qui a approuvé par la loi du 17 septembre 1991 la Charte sociale européenne signée à Turin en 1962, ne semble pas respecter ses engagements. La clandestinité est une situation difficile susceptible d'entraîner de nombreux problèmes psychologiques et médicaux. L'insécurité est telle que la résistance au stress est affaiblie et les raisons de consulter sont inversement proportionnelles à la possibilité d'être assuré !

- **Le CLAE plaide** en faveur d'une couverture sociale universelle dont les conditions resteraient à discuter: une résidence de 3 mois par exemple à prouver, la preuve de son identité, le paiement des cotisations dont le montant devrait être précisé, etc. **Nous demandons** à ce que l'accord entre le CLAE, le Ministère de la Santé et le Ministère de l'immigration soit formalisé dans une loi.

Notons qu'un *Guide d'accès aux soins médicaux pour demandeurs de protection internationale, déboutés du droit d'asile et personnes en situation irrégulière au Luxembourg*¹ a été rédigé par le groupe de travail « Santé des Migrants » (ASTI, Caritas, CLAE, Croix-Rouge sous l'impulsion de MSF) en collaboration avec le Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration, le Ministère de la Famille et de l'Intégration et le Ministère de la Santé.

Finalement, nous regrettons profondément les refus presque systématiques du Ministère de la Famille et de l'Intégration et du Ministère de la Santé, à une prise en considération des besoins d'assistance psychologique et psychiatrique pour les demandeurs de protection internationale et pour les immigrés en général. Le fait de devoir quitter son pays, en laissant parfois sa famille et ses

¹ http://www.msf.lu/fileadmin/WEBLibrary/4_Donner/guide_msf.pdf

enfants, n'est jamais une décision facile. Le départ, bien qu'il ne soit jamais abordé dans les discours européens ou nationaux, est un aspect incontournable dans le processus d'installation. Bien que le Fonds européen des réfugiés soit en mesure de soutenir les projets fournissant des réponses à des situations de détresse ou de fragilité psychologique, toutes les demandes dans ce sens ont été refusées. Et cela, bien que des associations de professionnels de la santé psychologique (Mosaique asbl et autres) soient activement engagées dans le soutien à de tels projets.

- Le Ministère de la Famille et de l'Intégration et du Ministère de la Santé devraient soutenir dans les appels à proposition de 2012 et de 2013 du FEI (Fonds européen pour l'intégration) et du FER (Fonds européen des réfugiés) des actions visant à la création de réseaux de soutien et assistance psychologique aux demandeurs de protection internationale et aux ressortissants de pays tiers, et en particulier aux enfants.

Annexe

LES PRATIQUES LINGUISTIQUES AU LUXEMBOURG

Les résultats de l'enquête *BaleineBis*, *Une enquête sur un marché linguistique multilingue en profonde mutation*,¹ conduite par Fernand Fehlen et une équipe de l'Université de Luxembourg, ont été connus début 2009. Cette enquête a marqué profondément les débats autour de la place des langues au Luxembourg.

Selon cette étude, le français reste la langue la plus parlée au Luxembourg, avec 99% des interrogés qui déclarent le parler régulièrement. Suivent ensuite le luxembourgeois (82%) et l'allemand (81%). Le pourcentage des personnes qui disent utiliser régulièrement le luxembourgeois a toutefois augmenté de deux points par rapport à 1997 (année de la première enquête *Baleine*), et ceci surtout parmi les résidents portugais. L'étude montre ainsi qu'aucune des trois langues officielles n'est menacée dans son usage au Luxembourg.

À l'école comme au foyer, la pratique des langues reste relativement stable par rapport à la situation de 1997, avec une légère tendance tout de même vers un accroissement du plurilinguisme. Ceci n'est pourtant pas le cas pour la vie publique, et surtout pour les magasins et les commerces qui ont connu des changements assez profonds depuis dix ans. C'est du côté de l'utilisation des langues par les résidents luxembourgeois que le changement est le plus remarquable. En 1997, 78% des Luxembourgeois déclaraient utiliser le

¹ <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/thematique/conditions-sociales/marche-linguistique/etude-baleinebis.pdf>

luxembourgeois comme première langue lors de leurs achats et 22% le français. En 2004, le français précède le luxembourgeois (56% contre 44%), mais la situation s'inverse à nouveau en 2008 au profit du luxembourgeois (53% contre 46%).

L'étude a porté l'attention sur un sujet particulièrement sensible et fortement débattu dans l'opinion publique luxembourgeoise : l'importance du luxembourgeois, de son utilité pour les résidents étrangers et de sa fonction comme « vecteur d'intégration ». Le Luxembourg connaît depuis dix ans une « valorisation de la langue luxembourgeoise auprès des Luxembourgeois ». En 2004 par exemple, une grande majorité des Luxembourgeois considérait déjà qu'il était très important (56%), voire important (31%) que les résidents apprennent le luxembourgeois lorsqu'ils s'installent au Luxembourg. En quatre ans, cette position s'est encore renforcée: le taux des Luxembourgeois affirmant qu'il est très important que les enfants des immigrés et les étrangers adultes résidant au pays parlent ou apprennent le luxembourgeois a augmenté de 9%. Bien que les résidents de nationalité étrangère ne soient pas aussi nombreux à partager cet avis – en 2004, 32% des résidents portugais et 35% des autres résidents étrangers pensaient qu'il est très important d'apprendre le luxembourgeois –, il semble toutefois que leur position soit en train de se rapprocher de celle des Luxembourgeois. Pour les auteurs de l'étude, c'est un signe que les résidents issus de l'immigration sont prêts à accepter la valorisation du luxembourgeois.

Une autre tendance fait écho à la valorisation de la langue nationale par les Luxembourgeois. Le taux des résidents issus de l'immigration qui disent parler le luxembourgeois augmente avec la durée de leur séjour. Parmi les personnes installées au Luxembourg depuis 2000, seul un quart dit parler la langue nationale. Parmi celles arrivées avant 1960, ce taux est trois fois plus élevé. Qui plus est, les résidents arrivés dans la dernière décennie ont encore plus tendance à apprendre le luxembourgeois (44% contre 38%). Les résultats du sondage contredisent l'hypothèse défaitiste concernant le recul du luxembourgeois qui attribuerait aux étrangers ce supposé recul. Il semble, au contraire, valorisé tant au niveau du nombre de ses locuteurs qu'au niveau de ses fonctions et on peut espérer que ces preuves statistiques permettront de stopper les discours identitaires et nationalistes qui circulent dans une certaine opinion publique luxembourgeoise.

L'étude en cours de réalisation, *Le multilinguisme du Luxembourg à travers le recensement général de la population 2011* (Fernand Fehlen et Isabelle Pigeron-Piroth) fournira, sans doute, des données complémentaires.

DES PRINCIPES POUR UNE INTÉGRATION LINGUISTIQUE EN DOUCEUR

Néanmoins un double problème se pose dans toute société d'accueil : comment inscrire les résidents nouvellement installés dans la société tout en respectant leur culture d'origine et, en même temps, comment leur faciliter l'accès à la langue et à la culture du pays d'accueil. De même toute société multilingue est, et sera toujours, soumise à des tensions et des malentendus sur l'équilibre linguistique. Il y aura toujours des parties de la population qui maîtriseront une langue moins bien qu'une autre, qui ressentiront que certains espaces économiques ou culturels, publics ou privés, lui sont moins accessibles que d'autres. Le multilinguisme parfait n'existe pas et n'existera jamais nulle part. Imaginer une société luxembourgeoise (ou canadienne, ou espagnole, etc.) où tout le monde ne parlerait qu'une seule langue « nationale » au détriment d'autres relève, de nos jours, d'un imaginaire dangereux. Il s'agit, dans toute société multilingue, de créer les conditions pour une cohésion linguistique basée sur une attitude constructive de la part des locuteurs majoritaires et d'une attitude active en faveur de l'intégration linguistique de la part de ceux qui y arrivent.

Depuis des années, la langue luxembourgeoise gagne jour après jour en prestige et en espaces d'utilisation publique plus importants. La réaffirmation de la langue nationale, qui est l'aspect identitaire le plus marquant pour les Luxembourgeois, était inévitable dans un contexte de construction européenne et de la consolidation des phénomènes de globalisation. Cet aspect identitaire est en effet une partie de la réaffirmation naturelle de la perception du pays dans les nouveaux espaces politiques et culturels qui se dessinent. Ce processus (coexistence de phénomènes de mondialisation et de réaffirmation régionale), qui est identique à ceux qu'on voit ailleurs dans le monde, n'a rien de négatif s'il est vécu comme une consolidation de la cohésion sociale et culturelle du pays, en intégrant de manière dynamique toutes ses composantes culturelles et linguistiques et en respectant ses diverses expressions d'origine. Par contre, il peut devenir un phénomène d'exclusion et de division sociale, quand il se manifeste comme l'expression, face à l'autre, de valeurs imaginaires de supériorité (culturelle ou religieuse surtout dans ses aspects les plus déformés et agressifs). Ces attitudes de « supériorité » par la langue ne sont pas spécifiques aux Luxembourgeois, loin de là, mais viennent parfois aussi de certains locuteurs issus de l'immigration, qui par une simple approche démographique, tirent des conclusions sur la langue luxembourgeoise comme une langue minoritaire ne « méritant » pas un effort d'apprentissage. Ces arguments réduisent l'approche interculturelle et égalitaire entre les langues et les cultures que le CLAE préconise.

Il est simple de dire « *si l'on vit au Luxembourg il faut apprendre le luxembourgeois* ». Mais la preuve en est que la grande majorité des résidents d'origine étrangère, malgré les progrès évidents dans leur connaissance de la langue ces dernières années, ne réagit pas si vite par rapport à cette affirmation. La question mérite un débat plus approfondi pour cerner les facteurs qu'il faut modifier pour mener à terme, de manière progressive et non conflictuelle, cette affirmation.

Si la langue luxembourgeoise n'occupe pas la place de langue véhiculaire dans tous les domaines de la vie sociale, il ne faut pas le reprocher au tiers de la population qui n'a jamais trouvé une situation favorable à son apprentissage mais surtout à l'inexistence jusqu'il y a peu d'une vraie politique linguistique de la part des autorités luxembourgeoises.

LA CONSOLIDATION DE GROUPES À COMPORTEMENTS LINGUISTIQUES DIFFÉRENTS

Force est de constater la diversité linguistique des personnes installées durablement dans le pays. Il faut l'accepter dans l'immédiat sans pour autant abandonner, mais au contraire renforcer, les politiques de promotion de la connaissance des langues du pays à tous les niveaux.

L'expérience des politiques linguistiques dans d'autres pays de l'Union européenne nous montre que l'action politique visant à développer la présence sociale d'une langue et sa compréhension chez la partie de la population qui ne la maîtrise pas, peut se traduire dans un sens réactionnaire (chercher l'exclusion linguistique d'une partie de la population pour préserver une situation de pouvoir économique ou de groupe) ou dans un sens progressiste (inclure la majorité de la population dans la connaissance de la/les langue/s nationale/s pour garantir l'égalité des chances). Au Luxembourg, il faut être conscient que chaque expérience personnelle comporte des exigences linguistiques différentes dans la connaissance du français, de l'allemand et du luxembourgeois. Les langues se mélangent peu et produisent des groupes de population à connaissances linguistiques différentes selon les expériences au travail, dans la famille et dans la vie sociale et associative.

LES LANGUES ET LA JEUNESSE ISSUE DE L'IMMIGRATION

Aussi lors du dernier Congrès nous avons attiré l'attention sur le fait que les enfants de parents venus en migration, qui sont nés au Luxembourg ou arrivés à un très jeune âge, parlent couramment le luxembourgeois, ce qui les

différencie de leurs parents. De ce fait, ils ne sont plus considérés comme des étrangers à part entière par la population autochtone. Le français reste encore cependant la langue parlée par beaucoup de jeunes issus de l'immigration dans la ville de Luxembourg et il semblerait s'imposer de plus en plus au centre du pays comme langue véhiculaire entre les jeunes, même en présence de jeunes Luxembourgeois. L'utilisation du français entre les jeunes est un phénomène de la capitale qui ne s'est pas répandu dans les autres lycées du Grand-Duché, où le luxembourgeois reste la langue principale de communication et où l'usage du français semble, au contraire, en claire diminution parmi les jeunes. Donc rien ne semble indiquer, vu les comportements dans la tranche d'âge 15-24, que les groupes à connaissances linguistiques différenciées soient amenés à disparaître dans les années à venir.

Dans le cadre du projet pédagogique « Mankind on the move » (MOM)¹, le Centre de documentation et d'animations interculturelles, service géré par le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, la Ville de Luxembourg et l'ASTI ont présenté, en Mars 2011, l'analyse d'un questionnaire qu'ils ont soumis à 6.000 lycéens, âgés entre 15 et 18 ans et issus de 17 lycées différents du pays. Les conclusions ne font que confirmer les analyses du CLAE en 2006. « *Je n'aime pas du tout parler français, je suis tellement peu confiante dans cette langue* ». La réponse de cette Luxembourgeoise âgée de 14 ans n'est pas un cas isolé. La langue française est certes l'une des trois langues officielles du pays, mais elle est extrêmement redoutée, surtout par les jeunes de langue maternelle luxembourgeoise. Il semblerait donc que certains jeunes Luxembourgeois éprouvent plus de difficultés avec le français. D'ailleurs sur une échelle d'appréciation allant de -2 à 2 concernant l'usage de la langue française chez les lycéens, la moyenne des répondants luxembourgeois est de -0,29. Seuls les lycéens d'origine balkanique semblent encore moins enclins à parler français (-0,36). Il est donc un fait que dans les cours de récréation du pays, c'est la langue du pays qui domine, toutes nationalités confondues et dans certains cas, ce sont les élèves d'origine étrangère qui vont même jusqu'à condamner les étrangers qui ne font pas l'effort de comprendre la langue nationale. Cette attitude se fait bien plus radicale avec l'âge, surtout lorsque l'on évoque la question du multiculturalisme au Grand-Duché. Plus le jeune grandit et acquiert de l'expérience, moins il accepte cette idée. Sur une échelle d'appréciation de -2 à 2, la moyenne des répondants âgés entre 12 et 14 ans est de 0,06 et chez les 18-24 ans, elle n'est plus que de -0,25. Les jeunes appartenant à cette dernière catégorie d'âge commencent à côtoyer le monde

¹ http://www.cdaic.lu/pdf/Evaluation_MOM_net.pdf

du travail, rencontrent des personnes de nationalité étrangère et ont parfois des difficultés à accepter que ceux-ci n'aient pas été contraints de fréquenter un système scolaire leur imposant l'apprentissage de trois langues. Les mêmes élèves font souvent la remarque que les étrangers prennent les emplois aux Luxembourgeois, ce qui pour eux constitue un désavantage de la société multiculturelle.

Si la langue française est majoritairement considérée comme n'étant pas un symbole culturel luxembourgeois, les jeunes de nationalité portugaise et ceux originaires de pays tiers se positionnent, d'après l'enquête, sur cette question de façon plus neutre. Si l'usage du français est appréhendé de plus en plus négativement par les jeunes luxembourgeois ainsi que par les jeunes originaires des Balkans, les jeunes originaires de pays frontaliers, du Portugal ou encore de pays tiers l'envisagent de façon beaucoup plus positive. Ces constats peuvent notamment déboucher sur la question de savoir quelles sont les situations dans lesquelles les jeunes luxembourgeois sont amenés à parler librement le français, à l'école et ailleurs. En effet, pour ces jeunes, parler le français est souvent perçu comme une contrainte, exception faite d'un usage au sein d'un groupe d'amis issus de l'immigration. La dichotomie enseignement classique/ enseignement technique semble ici de nouveau opérante ; une dichotomie confirmée par d'autres résultats montrant par exemple qu'un plus grand nombre de jeunes de l'enseignement classique réclame une prédominance du luxembourgeois sur le français.

Le 21 mars 2011, le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle a présenté un nouveau matériel didactique pour l'apprentissage du luxembourgeois langue étrangère : « *Wat geliift? Lëtzebuergesch fir déi Jonk* », un matériel fondé sur l'approche par compétences et adapté à un public adolescent. Il s'adresse aux élèves de l'enseignement post-primaire qui viennent d'arriver au pays. Il faut ne pas oublier que chaque année, environ 500 jeunes âgés de 12 à 18 ans arrivent avec leurs familles au Luxembourg. À l'école, ils se voient confrontés à un système scolaire trilingue. Pour ces élèves, les 3 leçons hebdomadaires prévues pour l'enseignement du luxembourgeois sont souvent la seule possibilité de contact avec cette langue.

L'École européenne constitue un cas spécifique. Elle dépend des institutions européennes pour sa gouvernance et financement, et accueille plus de 3.000 élèves au Luxembourg (seulement 8% d'élèves de nationalité luxembourgeoise). Elle comprend plusieurs sections linguistiques. La répartition des cours et leur contenu sont identiques dans chaque section afin de favoriser une éducation multiculturelle. L'étude d'une première langue étrangère, aussi appelée langue

«véhiculaire» (EN, DE ou FR) est obligatoire à partir de la première classe primaire. Bien que souvent à tort assimilée à une école élitiste, alors qu'elle a pour mission de délivrer un enseignement dans la langue maternelle à des élèves dont les parents peuvent être amenés à changer de lieu d'affectation ou à réintégrer leur pays d'origine, l'absence presque totale du luxembourgeois dans les choix linguistiques est devenu au fil des années un point controversé. En effet, les contacts entre les élèves de l'école européenne et les élèves de l'enseignement public sont quasi inexistantes. De plus, compte tenu de la situation économique et du fait que la plupart des parents restent au Luxembourg pour des très longues périodes ou pour toujours, ces jeunes réintègrent, après leurs études universitaires, le marché du travail ou la vie sociale au Luxembourg avec des compétences linguistiques différentes.

L'ALLEMAND AUSSI LANGUE D'INTÉGRATION ?

On pourrait considérer que l'allemand est aussi en train de devenir, d'une certaine manière, une langue d'intégration pour les résidents d'origine étrangère. D'abord tout naturellement pour les jeunes, puisque c'est la langue véhiculaire du système scolaire. L'allemand est perçu comme un grand atout de valorisation sur le marché du travail et comme une langue qui permet également l'accès aux nombreux médias et activités culturelles germanophones disponibles au Luxembourg. Aussi beaucoup d'adultes, considérant que l'allemand est très proche du luxembourgeois et avec une démographie et poids économique supérieur à celui du français, se tournent vers l'apprentissage de l'allemand comme une sorte de « compromis » pour une intégration plus effective que l'apprentissage du français seulement. La réaction des locuteurs luxembourgeois en face de quelqu'un qui s'exprime en allemand est généralement beaucoup plus positive.

L'allemand permet, pour beaucoup, une compréhension passive du luxembourgeois et constitue, peut être, une porte vers son apprentissage ultérieur. D'ailleurs et comme le montre l'enquête, *BaleineBis*, l'allemand est sans doute préféré, pour beaucoup, au français pour les raisons exposées avant, ce qui expliquerait le fait qu'autant de résidents déclarent utiliser plus ou moins régulièrement l'allemand et le luxembourgeois (respectivement 81% et 82%) et que presque 40% des Portugais (et environ 70% d'autres nationalités) indiquent aussi l'utiliser régulièrement. Ces taux étant par ailleurs comparables à ceux de l'utilisation de l'anglais, une autre langue de communication intercommunautaire de plus en plus utilisée.

LES LANGUES ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Si le poids du luxembourgeois et de l'allemand augmente dans certains espaces, notamment parmi la jeunesse, la demande linguistique sur le marché du travail reste stable depuis 1984 en ce qui concerne la prédominance du français. L'étude *Les langues dans les offres d'emploi du Luxemburger Wort 1984-2009*¹ de l'Université du Luxembourg a permis d'identifier les demandes linguistiques dans les offres d'emploi publiées dans le quotidien Luxemburger Wort. Les auteurs de l'étude ont pu déceler une série d'évolutions intéressantes par rapport aux années précédentes. Tout d'abord, en vingt-cinq ans, le nombre d'annonces qui mentionnent explicitement des compétences linguistiques comme étant nécessaires pour obtenir le poste, a fortement augmenté. Si en 1983, seule la moitié des annonces exprimait explicitement des exigences linguistiques, en 2009, 7 annonces sur 10 le font. Autre fait important : le multilinguisme est en hausse dans les offres d'emploi – plus de compétences linguistiques sont requises de manière générale. Les auteurs le lisent comme le reflet d'une situation linguistique devenue plus complexe au fil des années. Par le passé, les compétences linguistiques considérées comme évidentes n'étaient pas systématiquement mentionnées dans l'annonce.

Le français est la langue la plus demandée dans les offres d'emploi du Luxemburger Wort avec 61,1 % des annonces. L'évolution la plus frappante concerne cependant le luxembourgeois qui tend à être de plus en plus demandé, mais aussi souhaité dans les offres d'emploi. L'anglais, par contre, est moins souvent exigé depuis 1999. Ce résultat serait cependant moins le signe d'un désintérêt pour l'anglais que le reflet du fait que les recrutements des branches fortement demandeuses en anglais (intermédiation financière, institutions européennes, recherche) passent par d'autres canaux que les médias nationaux. En ce qui concerne l'étude de cas des offres d'emploi publiées dans l'Essentiel, l'image se présente un peu différemment. Dans 35,7 % des offres d'emploi publiées, aucune demande linguistique n'est formulée, et lorsqu'elle l'est, ce sont plutôt deux que trois langues qui sont exigées.

La langue luxembourgeoise poursuit sa progression comme langue exigée, mais aussi souhaitée, ainsi que comme langue utilisée pour rédiger l'annonce. Si en 1984, une seule annonce du Luxemburger Wort était rédigée en luxembourgeois, c'est le cas de 70 annonces en 2009 (soit 7,1% des annonces). La langue nationale a été davantage utilisée que l'anglais en 2009. Ajoutons

¹ <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/thematique/population-emploi/langues/rapport.pdf>

que la progression au sein de l'échantillon des annonces de l'administration publique, santé et action sociale n'est pas totalement étrangère à la hausse des exigences du luxembourgeois, étant donné qu'il s'agit d'un secteur fortement demandeur de la langue nationale. Le monde du travail a lui aussi connu une évolution considérable du point de vue structurel, et ceci surtout à cause de sa transnationalisation. Une réalité qui joue également sur la situation linguistique : le Luxembourg a un marché du travail foncièrement multilingue. Un autre constat montre qu'il y a une différence fondamentale entre le secteur public et le secteur privé. Dans le premier, l'utilisation du luxembourgeois semble dominer, tandis que le français est la langue la plus utilisée dans le secteur privé. Pour l'ensemble des langues parlées, le français précède le luxembourgeois (85% contre 72%).

Le Luxemburger Wort ne possède pas le même lectorat que d'autres quotidiens, et notamment l'Essentiel (quotidien gratuit qui s'adresse à un public plutôt jeune et francophone). On a pu constater par ailleurs que les différents secteurs d'activité ont des besoins distincts en matière linguistique. On retiendra par exemple que le luxembourgeois est fortement demandé dans les transports et communications, ainsi que dans l'administration publique, santé et action sociale, et que l'anglais est très souvent exigé dans le secteur de l'intermédiation financière.

Connaître le luxembourgeois ne semble pas être une nécessité absolue sur le marché du travail mais sa demande reste forte dans le secteur ou dans les services sociaux et sanitaires conventionnés. Dans le secteur privé, sa demande est encore faible et semblerait avoir été favorisée par l'évolution conjoncturelle du Grand-Duché depuis une trentaine d'années. Il se peut que la langue luxembourgeoise soit victime du succès économique du pays qui est basé, entre autres, sur une main-d'œuvre croissante, mais souvent étrangère. Les gains retirés par l'utilisation du luxembourgeois sont la meilleure inscription dans la société au sens large (vie privée, vie professionnelle) qui pourrait expliquer la demande pour l'apprentissage du luxembourgeois, mais dont les effets ne seraient pas mesurables par les gains monétaires.¹

VERS UN RÉÉQUILIBRE LINGUISTIQUE AU LUXEMBOURG ?

Comme signalé auparavant, les conséquences de ces nouvelles données sont, à la longue, difficiles à prévoir mais confirment bien qu'un rééquilibre

¹ voir KLEIN Carlo. La valorisation des compétences linguistiques sur le marché du travail luxembourgeois. CEPS/INSTEAD, 2003, Cahier PSELL n°139).

sociolinguistique, avec un poids supérieur des langues germaniques, est en train de s'opérer dans le pays et qu'il deviendra de plus en plus visible dans les prochaines décennies.

La difficulté de la langue luxembourgeoise effraie un grand nombre d'immigrés adultes, issus notamment des pays de langues latines. Leur sentiment d'incapacité face à cette langue est tel qu'ils la considèrent comme un obstacle insurmontable. Des observations empiriques dans les activités du CLAE et d'autres associations montrent, par contre, que l'attitude des populations en provenance des anciens pays de l'Est, qu'ils soient ressortissants des nouveaux pays de l'UE ou demandeurs de protection internationale, est beaucoup plus encline à un apprentissage des langues germanophones (luxembourgeois et allemand).

Ces conclusions auront forcément des répercussions dans la façon dont le CLAE et les autres organisations militant pour les droits des étrangers intégreront ces éléments. La place à donner à la connaissance de la langue luxembourgeoise et aux actions de promotion en douceur devient importante. Cependant, il y a lieu en même temps de préserver la valeur « fédératrice » du français (*d'après Fernand Fehlen*) comme langue de communication entre communautés et comme langue de relation entre l'administration, les partis politiques et une grande partie de la population. Il s'agit là également d'un facteur à prendre en considération au sein de chaque organisation pour des questions « pratiques » de communication.

LA QUESTION LINGUISTIQUE DANS LE PROJET SUR LA DOUBLE NATIONALITÉ

La connaissance de la langue luxembourgeoise parlée est une des conditions à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise via la procédure de la multiple nationalité. Ainsi, tout candidat doit passer des épreuves « *Sproochentest Lëtzebuergesch* » organisées par l'Institut national des langues (INL). Parce que le CLAE reconnaît la valeur de la langue luxembourgeoise comme un élément de citoyenneté, il ne s'oppose pas à la demande d'un certain niveau de connaissance du luxembourgeois pour accéder à la double nationalité, mais estime que le niveau requis devrait être basique et approprié à la réalité des facilités mises à la disposition pour l'apprentissage de la langue. Un niveau B1 en compréhension et un niveau A2 pour l'expression orale (selon les niveaux fixés par le cadre européen commun de références pour les langues développé par le Conseil de l'Europe) sont exigés. À titre de comparaison, ce sont les objectifs définis par le plan de réajustement de l'enseignement des langues pour

que les enfants accèdent au secondaire. Les personnes arrivées au Luxembourg avant 1984 sont dispensées de ce test linguistique. Cette décision est motivée par le fait que le multilinguisme est devenu une réalité légale par la *Loi du 24 février 1984* sur le régime des langues. Cette législation n'a cependant pas prévu comment donner les moyens d'atteindre les conditions essentielles afin que la langue luxembourgeoise devienne un outil d'intégration et de cohésion : la possibilité pour tous de l'apprendre, des moyens pédagogiques adaptés aux populations arrivées à l'âge adulte, un corps professoral formé spécifiquement pour l'enseignement de la langue luxembourgeoise et une situation sociale qui favorise cet apprentissage. Malgré des exemples individuels nombreux et réussis d'intégration linguistique et malgré l'action bénévole de certaines associations, enseignants et communes, l'apprentissage de la langue luxembourgeoise a été peu promu jusqu'au milieu des années 2000.

Le CLAE a toujours défendu avec énergie et conviction la place importante que doit avoir la langue luxembourgeoise dans une société rassemblée autour de valeurs communes. C'est le CLAE qui a défendu avec le plus d'énergie l'introduction du luxembourgeois dans l'enseignement précoce ou le congé linguistique dans les entreprises. Et cela quand beaucoup de ceux qui maintenant élèvent la voix pour « sauver » l'identité luxembourgeoise ne se mobilisaient guère pour défendre et promouvoir la langue et ne se souciaient en rien des conditions sociales nécessaires à son apprentissage. Le CLAE insiste pour que des conditions raisonnables, par exemple une attestation de participation à des cours et une connaissance de base du luxembourgeois, puissent constituer la preuve d'une volonté d'intégration et de participation dans la communauté nationale, intégration prouvée tous les jours par d'autres valeurs que la seule connaissance de la langue luxembourgeoise.

LES RESSOURCES DE L'INSTITUT NATIONAL DES LANGUES ET LES FACILITÉS POUR L'APPRENTISSAGE DU LUXEMBOURGEOIS

L'Institut national des langues (INL) est devenu une pièce fondamentale dans la procédure de l'acquisition de la nationalité. Entre décembre 2008, date des premières épreuves, et décembre 2009, dix sessions du « *Sproochentest Lëtzebuergesch* » se sont succédées, enregistrant une moyenne de 93 personnes par séance, soit un nombre total de 937 candidats, dont 97 en 2008 et 840 en 2009. Un premier bilan peut donc être dressé.¹ Le taux de réussite moyen sur

¹http://www.men.public.lu/publications/periodiques/rapports_activites/rapport_activite_2009/100319_rapport_activite_2009.pdf

l'ensemble des sessions atteint 77,7%, tandis qu'il est de 76,11% pour la seule année 2009. Ce sont les premières sessions qui affichent les meilleurs résultats (de 80 à 91%). Ce phénomène s'explique par le fait qu'un grand nombre des premiers candidats résidaient et travaillaient depuis longtemps au Grand-Duché et maîtrisaient très bien la langue luxembourgeoise, tandis que leurs successeurs sont arrivés plus récemment dans le pays. Entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2010, 8.333 demandes d'acquisition ou de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise ont été gérées par le Ministère de la Justice (4.022 en 2009 et 4.311 en 2010). 15,3% des demandeurs de naturalisation ont participé à l'épreuve d'évaluation de la langue luxembourgeoise et aux cours d'instruction civique; les autres 84,7% ont bénéficié d'une dispense (soit pour cause d'accomplissement d'au moins 7 années de scolarité au Grand-Duché, soit pour cause de résidence depuis au moins le 31 décembre 1984).

Néanmoins les places disponibles pour suivre des cours de luxembourgeois restent trop rares, notamment pour les salariés qui ne peuvent se libérer avant 19 heures. L'INL table davantage sur la plage horaire 17h15-18h55. Pour les débutants (niveau A.1.1) pas moins de trois classes ont été mises à leur disposition dans cette tranche contre une seulement entre 19h et 20h40. Les autres niveaux connaissent un scénario presque identique.

L'offre auprès des communes n'est pas différente de celle de l'INL. Un des obstacles principaux à la fréquentation d'un cours de luxembourgeois a toujours été l'incompatibilité de ces cours avec la vie professionnelle. Une autre barrière est le fait que les cours de luxembourgeois se basent plutôt sur du français écrit que sur du français parlé. Le CLAE avait toujours dénoncé que le Luxembourg ne se soit jamais doté d'un corps d'enseignants spécifique pour les cours pour adultes ni d'une méthodologie alignée sur celle d'autres langues. Finalement la *Loi du 22 mai 2009* a créé l'Institut national des langues et la fonction de professeur de langue luxembourgeoise. La législation confère un statut reconnu aux enseignants de luxembourgeois en créant la fonction de professeur de langue luxembourgeoise. Depuis la rentrée académique de 2009, la formation des enseignants de luxembourgeois est dispensée par l'Université du Luxembourg.

Notons une fois de plus qu'un statut reconnu aux enseignants de luxembourgeois n'existe que depuis 2009 et que la loi sur la nationalité dispense du test linguistique seulement les résidents arrivés avant 1984.

Cela explique partiellement le fort taux d'abandon dans les cours de luxembourgeois pour adultes pendant des longues années. Ce taux d'abandon ne se limite pas aux cours de l'INL (où il est évalué à 30% des inscrits) mais à

l'ensemble des cours proposés par les communes, sociétés privées, institutions européennes, associations, etc.

Le Conseil permanent de la langue luxembourgeoise qui a pour missions l'étude, la description et la diffusion de la langue luxembourgeoise créée par Règlement grand-ducal du 5 février 2007 ne s'est cependant jamais penché sur ces questions.

Notons aussi que des Subsidés pour l'amélioration de l'intégration des étrangers par l'apprentissage de la langue luxembourgeoise¹ existent dans le cadre de la Stratégie européenne en faveur de l'emploi. Le gouvernement a décidé depuis l'année 2003 d'accompagner financièrement les efforts en matière d'intégration par l'apprentissage de la langue luxembourgeoise. Des crédits budgétaires correspondants ont été confiés par la suite au Ministère du Travail et de l'Emploi et peuvent être octroyés aux entreprises qui introduisent une demande de subvention en relation avec l'apprentissage de la langue luxembourgeoise par leurs salariés provenant des secteurs d'activité suivants : commerce, construction, restauration/hôtellerie, immobilier, activités de conseil juridique et/ou comptable, secteur bancaire et secteur industriel. Leur niveau d'utilisation nous est inconnu.

LE PARTENARIAT LINGUISTIQUE VOLONTAIRE

Lors du précédent Congrès, nous avons signalé qu'un fait inhérent au multilinguisme des Luxembourgeois est qu'un Luxembourgeois a immédiatement recourt à la langue française lorsqu'il pense que son interlocuteur est de nationalité étrangère. Nous avons proposé la promotion d'expériences comme le « partenariat » ou « parrainage » linguistique, à savoir qu'un locuteur luxembourgeois s'engage bénévolement à partager des conversations avec une personne en situation d'apprentissage de la langue luxembourgeoise. L'expérience du coaching linguistique mis en place par l'ASTI dans le cadre de ses activités est un exemple de bonnes pratiques dans ce domaine qu'il faudrait évaluer et le cas échéant généraliser.

¹ <http://www.lifelong-learning.lu/pages/EnterpriseTemplate.aspx?view=folder&id=c584c2b1-736c-49a2-979b-6681af3b7d55&language=fr>

Achévé d'imprimer pour le compte des Editions CLAE Services,
sur les presses de l'imprimerie REKA, à Ehlerange,
Luxembourg, 1^{er} trimestre 2012

Faire société ensemble

Plus de soixante-dix structures associatives ont examiné de manière approfondie de nombreux domaines touchant les citoyens de nationalité ou d'origine étrangère résidant au Luxembourg et ont élaboré un catalogue de propositions et de revendications afin de contribuer à la construction d'une société qui tend à réduire les différences entre les citoyens, une société sans discriminations, une société culturellement métissée, où la reconnaissance des références culturelles de chacun permet un enrichissement mutuel.

De la citoyenneté de résidence au vieillissement de la population, de la formation continue aux politiques d'asile, retrouvez dans ces documents finaux les conclusions du Congrès concernant les législations nationales et européennes. Un document élaboré dans un idéal de justice sociale, dans une société où tout citoyen devrait être acteur de la vie sociale, culturelle, politique et économique du pays afin de définir ensemble un projet commun.

**7^e CONGRÈS DES ASSOCIATIONS
ISSUES DE L'IMMIGRATION**
LUXEMBOURG, LES 12/13 NOVEMBRE 2011