

Vers un parcours d'intégration
réussi

**LE FONCTIONNEMENT
DU SYSTÈME
D'INTÉGRATION ET SES
ACTEURS AU GRAND-
DUCHÉ DE
LUXEMBOURG**



Vers un parcours d'intégration réussi

**Le fonctionnement du système d'intégration
et ses acteurs au
Grand-Duché de Luxembourg**

Remerciements

Cette revue *fast-track* a été rédigée par Yves Breem, Friedrich Christian Matthäus et Cécile Thoreau. Cette revue a également bénéficié des contributions de Lauren Matherne, ainsi que des commentaires de Thomas Liebig et Jean-Christophe Dumont. Le Secrétariat tient à remercier les autorités luxembourgeoises ainsi que tous les services administratifs, municipaux, les associations et institutions qui ont été sollicités au cours de la préparation de ce rapport. L'étude a été enrichie par de nombreux échanges avec ces services mais également par l'accès à certaines données accordé par ces services au Secrétariat. Enfin, cette revue *fast-track* n'aurait pu voir le jour sans le soutien du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région (MFAMIGR), notamment son Département Intégration.

Table des matières

Remerciements	2
Table des matières	3
Acronymes et abréviations	5
Résumé	6
Recommandations sur le système d'intégration	9
Repenser le Contrat d'Accueil et d'Intégration et le Parcours d'intégration accompagné pour en faire de véritables parcours à destination des immigrés les plus vulnérables.....	9
Renforcer l'apprentissage des langues pratiquées au Luxembourg.....	9
Améliorer la coordination des actions.....	9
Repenser la régionalisation de la politique d'intégration en mutualisant les moyens et en assurant des normes communes.....	10
Améliorer la cohésion sociale.....	10
Renforcer l'intégration des jeunes immigrés et des enfants d'immigrés.....	10
Recommandations sur les statistiques relatives à l'intégration	10
Créer les conditions légales et technologiques pour mieux partager les données.....	10
Développer des statistiques sur le parcours migratoire.....	11
Évaluer les Plans communaux d'intégration (PCI) et valoriser les bonnes pratiques...	11
Améliorer la mesure d'aspects clé de l'intégration.....	11
Introduction	12
Le contexte unique de l'immigration et de l'intégration des immigrés et de leurs enfants au Luxembourg	13
Le Luxembourg, cas unique parmi les pays de l'OCDE	13
Les enjeux de l'intégration sont plus prégnants pour les immigrés des pays tiers et pour les descendants d'immigrés	17
Un cadre juridique de l'intégration à revisiter	19
Implication de nombreux acteurs étatiques et de la société civile	20
Évaluation du système d'intégration luxembourgeois au regard des leçons tirées dans les autres pays de l'OCDE	25
Deux programmes d'introduction des immigrés de portée limitée : le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et le Parcours d'intégration accompagné (PIA)	25
Le CAI : un programme facultatif peu utilisé mais ouvert à tous les étrangers, y compris européens.....	25
Le PIA : un programme incomplet pour intégrer les demandeurs d'asile et les réfugiés sur le long terme.....	26
Une offre importante de cours de langues mais pas d'offre « sur mesure »	27
Le trilinguisme impose de placer l'apprentissage des langues au cœur de la politique d'intégration.....	27
Des cours de langue flexibles mais peu ambitieux et peu encadrés.....	28
L'accompagnement dans le système scolaire et vers l'emploi est insuffisant	31
Le Luxembourg prévoit une réforme ambitieuse afin de refondre le dispositif d'accueil et de suivi des élèves immigrés et éviter l'échec scolaire.....	31
Peu de programmes d'activation sur le marché du travail ciblant les immigrés les plus vulnérables.....	33
Les partenaires sociaux sont peu impliqués dans les programmes d'intégration.....	36
Une approche multipartite impliquant de plus en plus d'acteurs	37
La coordination entre les différents acteurs nationaux manque de vision stratégique globale.....	37

Un réseau associatif dynamique et efficace	38
Une régionalisation de la politique d'intégration nécessite un meilleur accompagnement et une mutualisation des moyens humains et financiers	38
L'accès au logement est un problème majeur pour les immigrés les plus vulnérables	40
Renforcer l'intégration sociale est cruciale dans la société luxembourgeoise	42
Favoriser le vivre ensemble nécessite plus d'initiatives interculturelles et une vraie politique anti-discrimination.....	42
La participation électorale des immigrés au niveau local est un axe stratégique pour l'intégration	44
Donner l'accès à la nationalité luxembourgeoise ne marque pas la fin du processus d'intégration	45
La situation des frontaliers étrangers dans la société luxembourgeoise est peu documentée.....	46
Améliorer les statistiques relatives à l'intégration des immigrés et de leurs enfants au Luxembourg	48
État des lieux du système d'information statistique du Luxembourg relatif aux données d'intégration des immigrés et de leurs enfants	48
Recensement	48
Registre national des personnes physiques (RNPP) et liens avec les registres communaux.....	48
Plateforme de micro-données sur le travail et la protection sociale au Luxembourg (IGSS)	48
Données sur l'immigration et l'accueil des demandeurs de protection internationale (MAEE) et sur l'intégration (MFAMIGR).....	52
Données du Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (MENJE) et de l'Institut national des langues (INL)	52
Défis et pistes d'amélioration de la qualité des données dans le cadre de la nouvelle loi sur l'intégration	52
Mieux identifier la population immigrée et d'origine immigrée	52
Le Luxembourg ne dispose pas de données suffisantes sur le parcours migratoire des immigrés	54
Les données sur certains aspects clé de l'intégration sont insuffisantes	56
Le défi de la protection des données à caractère personnel nuit au partage des données et plus généralement à l'évaluation des politiques.....	56
L'évaluation des services d'intégration est inexistante	57
Les ressources statistiques ne permettent pas d'assurer une bonne gouvernance au niveau communal.....	57
Références	59
Notes	61

Acronymes et abréviations

ADEM	Agence pour le développement de l'emploi
ASTI	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés
BPI	Bénéficiaire de la Protection Internationale
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CCCI	Commission consultative communale d'intégration
CEFIS	Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales
CET	Centre pour l'égalité de traitement
CII	Comité interministériel à l'intégration
CLAE	Comité de Liaison des Associations d'Étrangers
CNE	Conseil national pour étrangers
CTIE	Centre des technologies de l'information de l'État
DPI	Demandeur de Protection Internationale
IGSS	Inspection générale de la sécurité sociale
INLL	Institut National des Langues
GRESIL	Groupe d'échange et de soutien en matière d'intégration au niveau local
LISER	Luxembourg Institute of Socio-Economic Research
MAE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MENJE	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
MFAMIGR	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région
OLAI	Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (prédécesseur de l'ONA)
ONA	Office National de l'accueil
PIA	Parcours d'intégration accompagné
STATEC	Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg
SYVICOL	Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises
UEL	Union des Entreprises Luxembourgeoises

Résumé

Le Luxembourg a une longue tradition d'immigration et près de la moitié de la population résidente est immigrée, soit le taux le plus élevé de l'ensemble des pays de l'OCDE. À cela s'ajoutent 20 % de la population qui est née au Luxembourg d'au moins un parent immigré. En 2019, outre les 291 200 résidents nés à l'étranger, dont les trois quarts sont nés dans un autre pays de l'Union Européenne, le Luxembourg comptabilisait près de 200 000 travailleurs étrangers frontaliers.

Aujourd'hui, le Luxembourg est toujours le premier pays d'immigration de l'OCDE, en terme de flux à vocation permanente rapportés à la population totale. Bien que traditionnellement alimentés par une migration de travail intra-européenne (en particulier en provenance du Portugal), les flux d'immigration se sont progressivement diversifiés et désormais plus d'un quart des flux est composé de ressortissants de pays tiers, notamment d'Inde, de Chine et du Brésil. Si l'immigration de travail est toujours dynamique, le Luxembourg est également devenu un grand pays d'accueil de migrants humanitaires. Ainsi, depuis 2015, le flux de demandeurs d'asile rapporté à la population est un des plus élevés au sein des pays de l'OCDE (le plus élevé en 2019 après la Grèce).

Outre l'ampleur relative de l'immigration, hors norme au sein des pays de l'OCDE, plusieurs particularités font que la question de l'intégration des immigrés se pose de manière singulière au Luxembourg. En particulier, le trilinguisme impose de placer l'apprentissage des trois langues officielles du pays (allemand, luxembourgeois et français) au cœur des politiques d'intégration. En effet, contrairement à la situation d'autres pays multilingues, ces langues officielles sont chacune pratiquées dans des contextes particuliers et ne correspondent pas à un découpage régional du pays.

Face à l'importance et à la diversité de la population immigrée, le Luxembourg doit répondre à plusieurs défis. Premièrement, si la situation sur le marché du travail des immigrés européens est relativement favorable en comparaison internationale, l'insertion professionnelle des migrants humanitaires reste un défi majeur. Ainsi, seulement 35 % des Erythréens et des Syriens étaient en emploi en 2019. Deuxièmement, la question de l'accès à un logement pérenne et à un coût abordable est peu documentée mais tangible pour ce groupe d'immigrés, comme pour le reste de la population. Cependant, contrairement aux ressortissants européens, leur situation administrative ne leur permet pas de s'installer dans une région frontalière où le coût du logement est plus faible.

Troisièmement, l'intégration des jeunes immigrés et descendants d'immigrés, en grande majorité de parents d'origine européenne, est aussi particulièrement préoccupante. La maîtrise des trois langues officielles, dont le statut en tant que langue d'enseignement change tout au long du parcours scolaire (le luxembourgeois au niveau préscolaire, l'allemand en primaire et le français au secondaire) est un élément déterminant du parcours scolaire et de la réussite des élèves. Près de la moitié des élèves immigrés sont intégrés dans des classes spéciales et beaucoup peinent à rejoindre un cursus régulier avec des élèves de leur âge. Au cours de l'année 2019-20, 55 % des décrocheurs étaient ainsi de nationalité étrangère, alors qu'ils ne représentaient qu'un peu plus d'un tiers des élèves. Au final, en 2014, près des trois quarts des descendants d'immigrés âgés de 25 à 34 ans n'avaient pas atteint un niveau équivalent à l'enseignement supérieur, contre la moitié des natifs de parents nés au Luxembourg.

Le quatrième défi tient à l'identification des bénéficiaires des politiques d'intégration : en particulier, est-il opportun de donner accès à certains programmes d'intégration aux immigrés ressortissants de l'UE, notamment ceux ne maîtrisant pas les langues officielles du pays, ayant un faible niveau d'éducation, ou qui ressentent des besoins en termes d'intégration sociale. La question se pose aussi pour les travailleurs frontaliers, dont l'intégration dans la société luxembourgeoise dans son ensemble est très peu documentée alors que plus de 60 % d'entre eux travaillent au Luxembourg depuis plus de 10 ans et que leur installation à l'étranger renvoie entre autres à la question du coût et de la disponibilité des logements dans le pays.

Pour répondre aux besoins de sa population immigrée le Luxembourg est le seul pays de l'OCDE à disposer de deux programmes d'introduction distincts. Le Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) est un des dispositifs les plus inclusifs en comparaison internationale. C'est un programme non obligatoire et ouvert à tous les étrangers résidents (y compris les ressortissants de l'UE), quelle que soit leur durée de séjour, cas unique en Europe. Un nouveau programme, le Parcours d'Intégration Accompagné (PIA), a été créé en 2015 pour répondre à l'afflux de migrants humanitaires. Tous les demandeurs d'asile dont la demande est examinée, sont tenus de suivre ce programme d'introduction, ce qui en fait également un des programmes les plus inclusifs en comparaison internationale.

Ces deux programmes sont-ils adaptés aux besoins de la population immigrée ? Le CAI peine à attirer des bénéficiaires et il ne parvient pas à cibler les immigrés les plus vulnérables, notamment les immigrés de pays tiers peu qualifiés. Ainsi, seulement 1 664 étrangers l'ont signé en 2019, tandis que plus de 20 000 immigrés entrent chaque année au Luxembourg. Une évaluation du programme serait nécessaire pour déterminer les facteurs susceptibles d'expliquer une si faible participation : méconnaissance du contrat, communication mal ciblée, difficultés d'accessibilité, etc. Quant au PIA, organisé en trois étapes sensées correspondre au parcours du nouvel arrivant, il n'a jamais pu être pleinement mis en place.

Enfin, l'offre de cours linguistiques proposée par ces deux programmes est insuffisante et peu ambitieuse. Un maximum de 240 heures de formation linguistique est proposé dans le cadre du CAI à titre quasi-gratuit, ainsi que 120 heures de français offertes dans le cadre du PIA. Autant ce nombre d'heures que le niveau à atteindre sont faibles en comparaison internationale. De plus, les immigrés ne sont pas conseillés pour choisir la langue et les cours les mieux adaptés à leurs besoins. Ces deux programmes d'introduction coexistent sans n'avoir jamais fait l'objet d'aucun suivi des signataires en vue d'une évaluation d'impact.

Ces dispositifs ne prévoient pas non plus de programmes d'activation sur le marché du travail. La plupart des programmes proposés par le service public de l'emploi (Agence pour le développement de l'emploi - ADEM) ne sont en effet pas accessibles aux personnes ayant un niveau de français inférieur au niveau B1. Les associations proposent en revanche des projets pilotes couplant formation linguistique et activation pour les immigrés les plus vulnérables, menés parfois en partenariat avec l'ADEM ou d'autres services centraux. Certains de ces projets d'intégration sont subventionnés par l'État après avoir été sélectionnés par le biais d'un appel d'offre dans le cadre du Plan d'Action national (PAN) mais ces initiatives concernent encore peu de bénéficiaires.

Face à ces constats, le Luxembourg a lancé un vaste chantier pour réformer la loi sur l'intégration datant de 2008. En parallèle, il prévoit une réforme structurelle de l'accueil et du suivi des élèves primo-arrivants. Cette dernière devrait inclure pour l'ensemble des nouveaux arrivants un entretien proposant les meilleures options d'orientation selon leurs besoins, accompagné d'un suivi plus précis de leurs parcours pendant deux ans. Cette réforme générale, par contre, ne prévoit pas de nouvelles initiatives de soutien scolaire dédiés aux enfants immigrés, afin de limiter le décrochage.

Même si la politique d'intégration est pilotée par un seul ministère (MFAMIGR), elle est par nature transversale et mobilise de nombreux acteurs. Dans une approche multipartite, quels acteurs doivent mettre en œuvre la politique d'intégration ? S'il existe un comité interministériel à l'intégration, impliquant 13 ministères, deux services de l'État et six acteurs de la société civile, ce dernier est surtout chargé de sélectionner les projets pilotes qui bénéficieront de subventions dans le cadre du PAN. Les projets choisis sont souvent ceux mis en avant par les ministères les plus concernés et le comité ne contribue pas à mieux coordonner les politiques dans les différents domaines à destination des immigrés. Le Luxembourg peut s'appuyer par ailleurs sur un réseau associatif dynamique structuré autour de trois grandes associations nationales (ASTI, CEFIS, CLAE) qui collaborent de manière efficace et ont montré leur capacité à établir des partenariats avec les communes et différents acteurs étatiques, ainsi qu'à mettre en place de nombreuses initiatives encourageant les échanges interculturels. Par contre, les partenaires sociaux (employeurs et syndicats d'employés) sont peu impliqués et peu écoutés.

Au-delà des acteurs nationaux, le Luxembourg souhaite renforcer le rôle des acteurs locaux et a inscrit dès 2008 l'obligation pour chaque commune d'établir une Commission Consultative Communale d'Intégration (CCCI) pour identifier et élaborer des solutions locales d'intégration. Cette volonté de régionalisation au niveau communal est difficile à mettre en action dans les municipalités accueillant un nombre relativement restreint d'immigrés, et qui peinent à recruter des membres pour constituer les CCCI. Au final, seule une minorité d'entre elles ont mis en place ou se sont engagées à produire un Plan Communal d'Intégration (20 communes sur 102). De même, historiquement, seul un quart des communes participe régulièrement au forum intercommunal dédié à l'intégration (GRESIL), même si, au cours des dernières réunions, près de trois communes sur cinq étaient présentes. Au regard des informations disponibles, il est difficile d'évaluer si le faible nombre de PCI reflète le fait que les communes n'en ont pas besoin (trop peu d'immigrés présents sur la commune, population bien intégrée dans la vie locale, etc.), un manque d'implication de certains bourgmestres et/ou des moyens humains et financiers insuffisants.

Il semble toutefois que les communes aient besoin d'un meilleur accompagnement. Ce type d'accompagnement est prévu dans le « Pacte du vivre ensemble », signé en 2021 entre le MFAMIGR et les communes s'étant engagées à réaliser un PCI, bien qu'il n'existe pas de statut officiel de conseillers nationaux intégration de par la loi, qui pourraient répartir leur temps entre les communes du Luxembourg, à l'image des conseillers climat. En 2021, deux conseillers à l'intégration ont toutefois été recrutés, ce qui constitue un premier pas dans la bonne direction. Ce type d'accompagnement serait plus efficace dans le cadre de regroupements de commune dédiés à l'intégration, une possibilité existant pour d'autres thématiques, telles que les questions sociales. L'expérience des pays de l'OCDE montre aussi l'importance de mutualiser les moyens, notamment entre petites communes.

Enfin, on doit se demander si le système statistique est suffisant pour accompagner efficacement la politique d'intégration du Luxembourg et répondre à l'ensemble des défis identifiés ? Le Luxembourg dispose de nombreuses sources administratives mais ces dernières sont dispersées au sein de nombreux Ministères. Or, il n'existe pas au Luxembourg de cadre juridique permettant le partage de données sensibles de façon sécurisée. La plateforme de micro-données de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS), qui fusionne déjà données d'emploi, de chômage et de protection sociale, offre une piste intéressante de développement d'un outil innovant en mesure de capter l'ensemble des données administratives clé (registre de population et fichiers des ministères responsables de l'immigration et de l'intégration) sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants.

Combinées, les bases de données administratives permettent d'avoir une vision longitudinale, c'est-à-dire de produire des informations sur le parcours migratoire des nouveaux arrivants et sur les éventuels obstacles rencontrés. Cependant, ces données ne combleront pas toutes les lacunes du système d'information luxembourgeois et il apparaît nécessaire de développer des enquêtes complémentaires ciblant certaines questions clés peu documentées, comme les compétences linguistiques et la pratique des langues des immigrés ; la discrimination liée aux origines ; l'accès au logement ; le vivre ensemble.

Le pilotage des actions menées au niveau national (CAI, PIA) et communal (PCI) requiert le développement d'outils statistiques d'évaluation afin d'adapter au mieux la politique d'intégration aux besoins des immigrés. Mais les études d'évaluation des politiques publiques sont très peu développées, malgré une culture scientifique et de recherche bien ancrée dans le pays. De plus, la population cible n'est pas toujours bien identifiée. Les statistiques publiées sont trop souvent axées sur la nationalité et négligent la question des immigrés (personnes nées à l'étranger) et des binationaux. Cette dernière question est devenue centrale depuis l'autorisation de la double nationalité en 2009. Enfin, le registre de population ne permet d'identifier qu'imparfaitement les personnes nées au Luxembourg de parents immigrés. L'introduction de l'information sur le pays de naissance des parents dans l'enquête européenne sur la population active (EULFS) en 2021 permettra de combler en partie seulement l'information nécessaire à une bonne compréhension de l'intégration de ce groupe dans la société luxembourgeoise.

Recommandations sur le système d'intégration

Repenser le Contrat d'Accueil et d'Intégration et le Parcours d'intégration accompagné pour en faire de véritables parcours à destination des immigrés les plus vulnérables

1. Étudier le profil des participants au CAI et évaluer si les catégories d'immigrés les plus vulnérables (demandeurs d'emploi, jeunes NEET, migrants humanitaires et personnes peu qualifiées notamment, allophones) ont effectivement accès aux programmes ;
2. Augmenter la participation au CAI, en ciblant davantage les publics en ayant le plus besoin au travers d'une communication adaptée et en améliorant l'accessibilité aux divers programmes ;
3. Moduler les programmes d'introduction au Luxembourg pour en faire de véritables parcours avec un accompagnement adapté défini à l'issue d'un entretien individuel ;
4. Assurer un suivi à l'issue des programmes d'introduction, en collaboration avec tous les acteurs locaux, les anciens signataires du programme et le secteur privé ;
5. Mieux communiquer auprès des participants au PIA sur l'existence d'une passerelle vers le CAI et encourager ceux en ayant le plus besoin à s'y inscrire dès la fin du PIA ;
6. Renforcer, dans le cadre du Plan d'action national (PAN), les programmes d'aide à l'insertion professionnelle à destination des immigrés les plus vulnérables ayant des niveaux de langue orale et écrite inférieurs à B1, en impliquant davantage le service public de l'emploi (ADEM). Ces programmes doivent servir de base à la mise en place de la troisième phase du PIA ;

Renforcer l'apprentissage des langues pratiquées au Luxembourg

7. Moduler l'offre de cours de langue dans le cadre des programmes d'introduction au Luxembourg en définissant des objectifs individuels en fonction des compétences et des projets du bénéficiaire, établis au cours d'un bilan ;
8. Adapter le nombre de bons (actuellement fixé à trois pour le CAI) et donc d'heures de cours pour remplir les objectifs fixés ;
9. Mieux communiquer sur les avantages de l'apprentissage du luxembourgeois comme langue véhiculaire en se basant sur les expériences des autres pays de l'OCDE ;
10. Développer des applications digitales d'apprentissage de la langue luxembourgeoise en partenariat avec les prestataires engagés dans la formation linguistique des immigrés ; adapter au contexte luxembourgeois les offres digitales proposées en France (« Vivre ensemble » de l'Alliance française de Paris) et en Allemagne (le projet www.ich-will-deutsch-lernen.de du portail *VHS-learnportal*) pour l'apprentissage des deux autres langues ;

Améliorer la coordination des actions

11. Renforcer le rôle du Comité interministériel à l'intégration (CII) afin de mieux coordonner les politiques dans les différents domaines (éducation, logement, travail) ;
12. Laisser plus d'autonomie et de flexibilité aux projets associatifs financés afin de tester des approches innovantes susceptibles de mieux adapter les politiques d'intégration aux besoins locaux ;
13. Impliquer davantage les entreprises dans la politique d'intégration, en particulier les PME, et développer des initiatives de formations (anti-discrimination, cours de langue, mentorat) pouvant bénéficier à plusieurs entreprises en même temps ;

Repenser la régionalisation de la politique d'intégration en mutualisant les moyens et en assurant des normes communes

14. Définir des normes communes en termes de politique d'intégration adaptées à l'ensemble du territoire et s'assurer de leur suivi au niveau local ;
15. Stimuler les synergies entre communes voisines via des syndicats de commune dédiés à l'intégration ou des Commissions Consultatives Régionales à l'Intégration et encourager le développement de PCI régionaux et la signature de « pactes du vivre ensemble », afin que le plan débouche sur des initiatives locales concrètes ;
16. Financer des conseillers intégration au niveau des circonscriptions afin de proposer un accompagnement renforcé aux regroupements de communes ou de CCCL, notamment dans la mise en place d'un PCI ;
17. Encourager la participation des communes au GRESIL en développant des GRESIL régionaux et thématiques plus réguliers et y impliquer d'autres acteurs locaux que les municipalités ;

Améliorer la cohésion sociale

18. Renforcer la lutte contre les discriminations par des formations dédiées, de l'école aux entreprises, en passant par les communes ;
19. Ouvrir le CAI aux travailleurs frontaliers qui en font la demande ;
20. Accroître les programmes de partage de logement, l'offre de logement social tout en évitant la ségrégation sociale ;

Renforcer l'intégration des jeunes immigrés et des enfants d'immigrés

21. S'assurer que tous les enfants d'immigrés acquièrent une connaissance suffisante en luxembourgeois avant l'entrée au primaire à travers des offres ciblées ;
22. Évaluer la réforme scolaire planifiée en 2021, pour s'assurer que les modifications prévues permettent une amélioration des résultats des élèves immigrés ;
23. Lutter efficacement contre le décrochage scolaire en proposant des programmes de soutien scolaire aux enfants immigrés et en renforçant l'apprentissage des langues dans les cours d'accueil et classes spéciales ciblant les nouveaux arrivants allophones, afin qu'ils puissent rejoindre plus facilement les classes régulières ;
24. Promouvoir l'accès à l'emploi public pour les descendants d'immigrés.

Recommandations sur les statistiques relatives à l'intégration

Créer les conditions légales et technologiques pour mieux partager les données

1. Faciliter le partage des données entre les services ministériels en charge de l'accueil et de l'intégration des immigrés et de leurs enfants ;
2. Créer une plateforme de micro-données sécurisée incluant les données administratives clé sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants (notamment sur les participants au CAI et au PIA) et établir un système d'accréditation d'instituts et de centres de recherche pour permettre un accès plus rapide aux données ;
3. Évaluer les cours de langue pour adultes, introduire des questionnaires détaillés de satisfaction à l'issue des cours et centraliser l'ensemble des résultats, quel que soit le prestataire ;

Développer des statistiques sur le parcours migratoire

4. S'inspirer des recherches récentes pour évaluer les programmes d'introduction des immigrants (CAI et PIA) à partir de données administratives intégrées (complétées si nécessaire par une enquête abordant une thématique spécifique) ou opter pour le développement d'une enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants, incluant des participants et des non-participants à ces programmes ;
5. Établir un tableau de bord pérenne de l'intégration des immigrants et de leurs enfants, généré à partir d'une plateforme sécurisée ;

Évaluer les Plans communaux d'intégration (PCI) et valoriser les bonnes pratiques

6. Faciliter l'accès du CEFIS aux registres communaux, afin qu'il puisse affiner son diagnostic statistique ;
7. Créer une plateforme digitale à l'attention de l'ensemble des communes pour mutualiser les actions mises en place et valoriser les bonnes pratiques ;

Améliorer la mesure d'aspects clé de l'intégration

8. Améliorer les statistiques de population par pays de naissance et diffuser plus largement les statistiques sur les binationaux ; développer des statistiques sur les descendants d'immigrés (personnes nées au Luxembourg de parents immigrants) ;
9. Mieux étudier les barrières à l'accès au logement ;
10. Développer des modules ad hoc sur le vivre ensemble en complément des enquêtes et modules européens (participation associative, bénévolat, relation avec le voisinage, etc.).

Introduction

De par le dynamisme de ses flux migratoires intra-européens et la croissance soutenue de l'immigration en provenance de pays tiers, y compris humanitaire, le Luxembourg occupe une place singulière au sein des pays de l'OCDE. Sans compter environ 200 000 travailleurs frontaliers étrangers, près de la moitié de la population résidente est née à l'étranger, ce qui en fait le pays avec le pourcentage d'immigrés le plus élevé au sein de l'OCDE. Bien que la majorité de l'immigration soit originaire de pays de l'UE, le volume et la diversité des flux en provenance de pays tiers s'intensifient depuis plusieurs décennies. L'ampleur des flux d'immigration et d'émigration, la composition et la diversité des vagues migratoires imposent au Luxembourg d'innover en terme de politiques d'accueil et d'intégration. En outre, le trilinguisme est une caractéristique structurante du pays qui a des conséquences sur l'intégration des primo-arrivants et des enfants d'immigrés. Ses trois langues officielles (français, allemand et luxembourgeois) contribuent à sa richesse culturelle et à son identité nationale et, dans le même temps, imposent, plus que nulle part ailleurs, de placer l'apprentissage des langues au cœur du dispositif d'accueil et d'intégration des primo-arrivants.

Le flux de migrants humanitaires au Luxembourg est l'un des plus importants de tous les pays de l'OCDE par rapport à la taille de sa population et requiert, comme dans les autres pays, des mesures spécifiques. De même, des défis restent à relever pour de nombreux enfants d'immigrés nés dans le pays : une fraction significative des descendants d'immigrés peine à s'intégrer dans le système scolaire et sur le marché du travail luxembourgeois.

Dans ce contexte, le Luxembourg prévoit une nouvelle loi sur l'intégration pour 2021 et montre aujourd'hui une volonté politique manifeste d'impulser une nouvelle dynamique et de mettre en place des politiques d'intégration adaptées aux nouveaux défis. Depuis la création en 2020 d'un département unique chargé de l'intégration au sein du ministère de la famille, le pays est en train de réformer en profondeur sa politique d'intégration des immigrés et du vivre ensemble au Luxembourg. Cette nouvelle dynamique s'amorce dans un contexte particulier de crise sanitaire liée au COVID-19 et de crise économique et de l'emploi, qui affecte les immigrés de manière disproportionnée (OCDE, 2020^[1]).

Après une présentation du contexte unique de l'immigration et de l'intégration au Luxembourg, ce rapport se propose d'évaluer dans un premier temps le système d'intégration du pays, au regard des pratiques dans d'autres pays de l'OCDE. Il évaluera notamment les programmes d'introduction des immigrés, les cours de langue, les programmes d'activation sur le marché du travail et d'intégration dans le système scolaire, l'approche multipartite de l'intégration avec les problématiques de coordination et d'implication du niveau local, et enfin les questions d'intégration sociale et du vivre ensemble. Dans un deuxième temps, ce rapport s'intéresse au système d'information statistique relatif aux données d'intégration et discute des défis et pistes pour améliorer ces données. Sur la base d'un recensement des sources de données existantes, des pistes d'amélioration du système d'information statistique sont proposées pour permettre à la communauté scientifique et aux services ministériels de disposer d'outils statistiques robustes afin d'évaluer les programmes en place et approfondir l'analyse des questions pertinentes relatives à l'intégration des immigrés et au vivre ensemble.

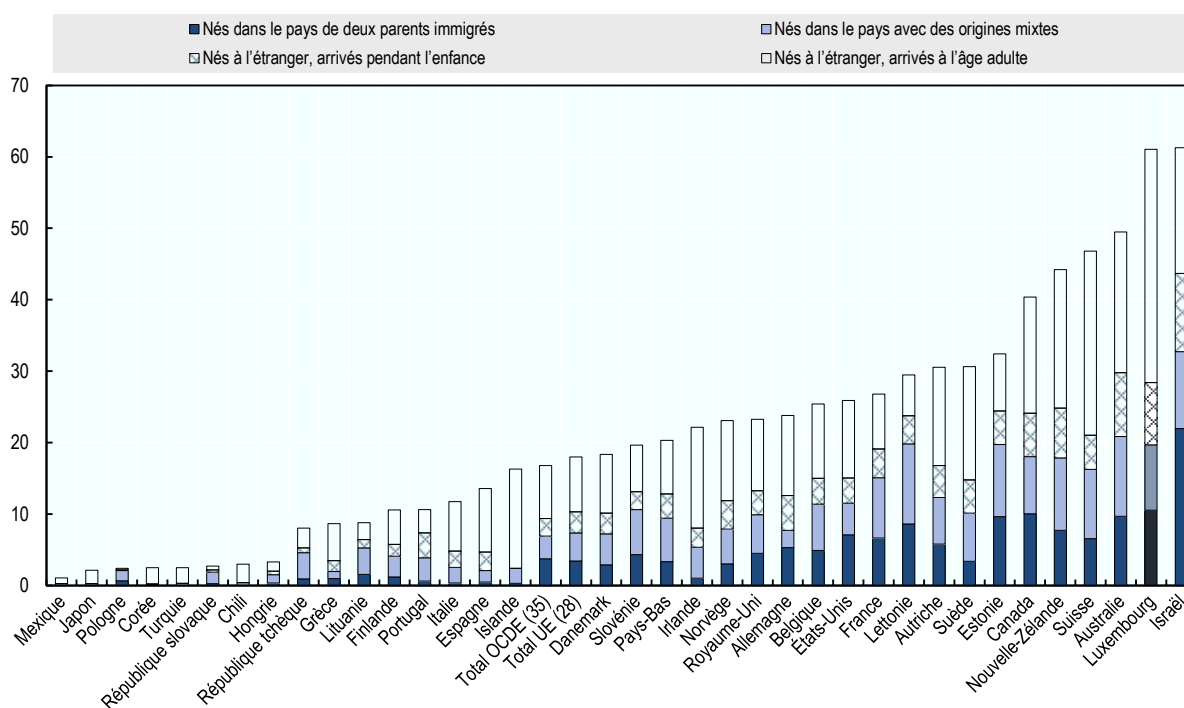
Le contexte unique de l'immigration et de l'intégration des immigrés et de leurs enfants au Luxembourg

Le Luxembourg, cas unique parmi les pays de l'OCDE

L'ampleur de la mobilité internationale, le volume et les caractéristiques de sa population immigrée font du Luxembourg un cas unique parmi les pays de l'OCDE et la question de l'intégration et du vivre ensemble s'y pose de manière singulière. Près de la moitié de la population luxembourgeoise est née à l'étranger (dont les trois quarts dans un autre pays de l'Union européenne), et 20 % supplémentaires sont nés au Luxembourg d'au moins un parent immigré (Graphique 1). La proportion de frontaliers dans l'emploi est également unique en Europe : d'après l'IGSS, 199 840 frontaliers travaillaient au Luxembourg au 31 mars 2020, soit 45 % de l'emploi du pays (dont la moitié venant de France). Avec seulement 27% des emplois occupés par des Luxembourgeois, l'économie luxembourgeoise est fortement dépendante de la main-d'œuvre étrangère (IGSS/CEFIS, 2020^[2]). Une autre particularité du pays est la forte concentration de l'emploi des immigrés dans quelques secteurs d'activité.

Graphique 1. Immigrés et descendants d'immigrés dans les pays de l'OCDE

En pourcentage de la population totale, 2017 ou année la plus récente



Source: <http://dx.doi.org/10.1787/888933893067> (OCDE/Union européenne, 2019^[3]).

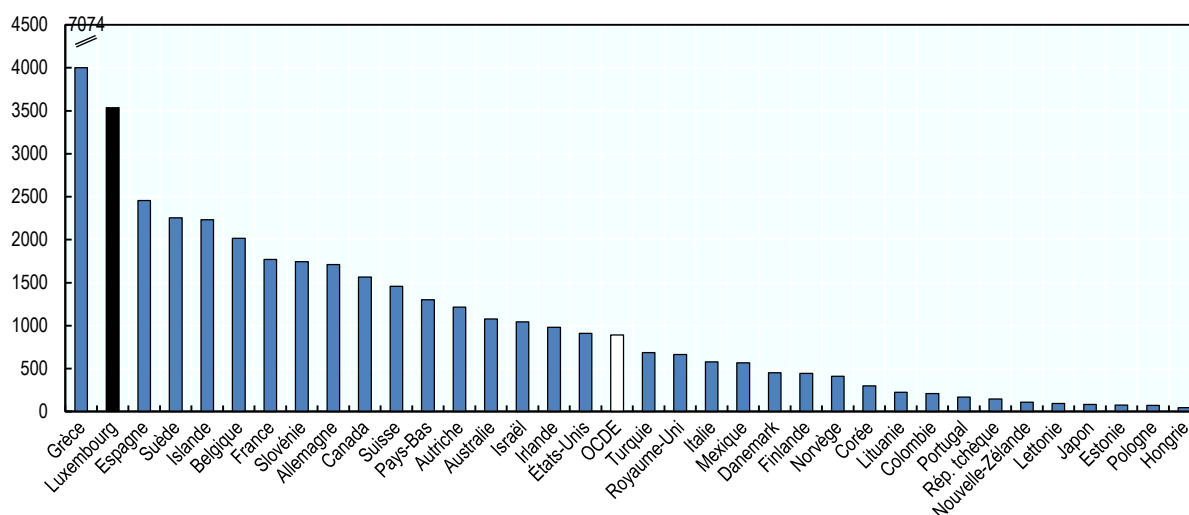
Le Luxembourg a une longue tradition d'immigration de travail. Après 1945, la stabilité de la croissance économique amena un important afflux d'immigrés. Celui-ci était composé de travailleurs (*guest workers* essentiellement originaires d'Italie). Pendant les années 1960, les travailleurs portugais (y compris en provenance du Cabo Verde) succèdent aux Italiens et deviennent le principal groupe migratoire. Contrairement aux précédentes vagues migratoires, les Portugais viennent accompagnés de leur famille avec l'intention de demeurer dans le pays. La transition de l'économie luxembourgeoise vers une

économie de services et d'activités bancaires attirent notamment à partir des années 1980 des immigrés hautement qualifiés majoritairement européens. À partir des années 1990, de nombreux immigrés arrivent de pays lusophones, notamment du Cabo Verde et du Brésil. Mais la mobilité intra-européenne prédomine toujours.

Comme dans le reste de l'Europe, 2015 marque une année exceptionnelle avec l'afflux de demandeurs de protection internationale, majoritairement des Syriens, des Irakiens et des Afghans. Cette forte hausse des entrées de migrants humanitaires a mené à l'introduction du nouveau Parcours d'intégration accompagnée (PIA) pour répondre aux besoins de ce nouveau groupe. Depuis le début des années 2000, le Luxembourg est un des pays de l'OCDE qui accueille le plus de demandeurs d'asile par habitant, seulement dépassé par la Grèce en 2019 (Graphique 2).

Graphique 2. Nouvelles demandes d'asile dans les pays de l'OCDE

Par millions d'habitants, 2019



Source: <https://doi.org/10.1787/data-00342-fr> (OCDE, 2020^[1]).

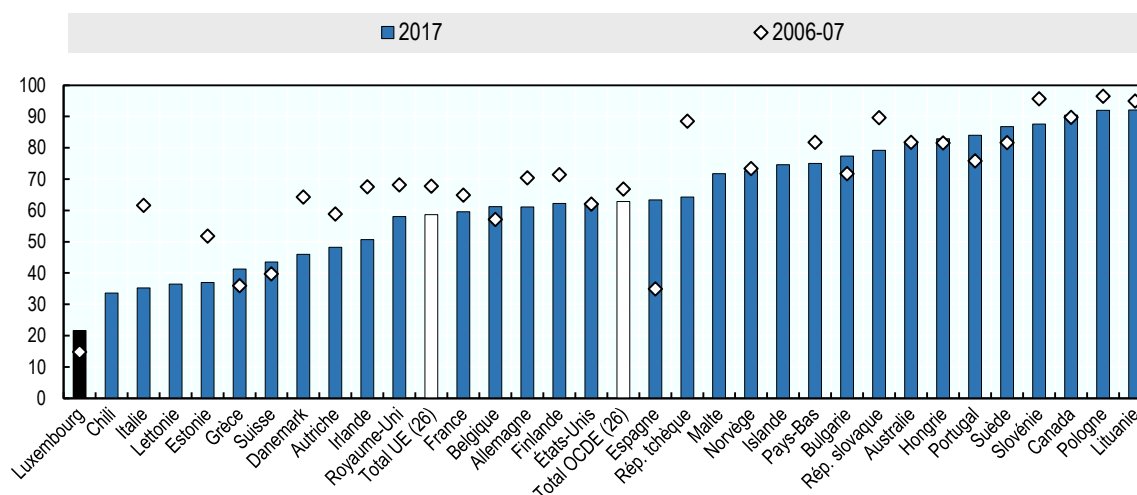
Les flux migratoires ont continué en parallèle à se diversifier : la part des ressortissants de pays tiers dans les flux d'entrée est ainsi passée de 17 % en 2007 à 29 % en 2018. L'Inde, l'Érythrée et le Brésil constituent en 2019 les pays d'origine hors UE avec les soldes migratoires les plus élevés (STATEC, 2020^[4]).

Cette diversification va de pair avec une augmentation des flux : le nombre d'entrées annuelles d'étrangers est passé de 9 500 en 1997 à un peu plus de 23 000 en 2018. Les flux annuels dépassent 20 000 depuis 2014. Le Luxembourg compte de loin le taux le plus élevé d'immigration permanente par habitant parmi l'ensemble des pays de l'OCDE, avec 3.7 entrées permanentes pour 100 habitants en 2018 (OCDE, 2020^[1]). Les chiffres de migration nette (entrées sur le territoire – sorties) atteignent 1.63% par habitant et sont également les plus hauts de l'OCDE.

Autre particularité du Luxembourg, la grande majorité des immigrés installés depuis longtemps n'ont pas acquis la nationalité et seul un immigré sur cinq résidant au Luxembourg depuis au moins 10 ans possède la nationalité luxembourgeoise (deux sur cinq parmi les personnes nées hors UE), soit la part la plus faible de tout l'OCDE (Graphique 3). Parmi les personnes nées dans le pays, 5 % de la population de 15-64 ans est étrangère, contre 0.5% dans l'ensemble de l'UE. Chez les jeunes de 15-34 ans, un étranger sur cinq au Luxembourg est né dans le pays (OCDE/Union européenne, 2019). Mais la situation évolue, notamment depuis l'introduction de la double nationalité en 2008 et la réforme législative du droit de la nationalité en 2017. Le nombre d'acquisitions de la nationalité luxembourgeoise a doublé de 2015 à 2018.

Graphique 3. Nationaux parmi les immigrants installés depuis plus de 10 ans

Pourcentages, 2006-07 et 2017



Source: <http://dx.doi.org/10.1787/888933894207> (OCDE/Union européenne, 2019^[3]).

Les immigrants nés dans l'UE représentent 75 % de l'ensemble de la population immigrée résidente, le plus haut pourcentage parmi les pays de l'OCDE. Les personnes nées au Portugal forment 25% de la population immigrée. Les principaux pays d'origine après le Portugal sont la France (14 %), la Belgique (7 %), l'Italie (6 %), l'Allemagne (6 %) et le Cabo Verde, principal pays d'origine hors UE (Tableau 1).

Tableau 1. Effectifs de personnes nées à l'étranger par pays de naissance – Luxembourg

Milliers

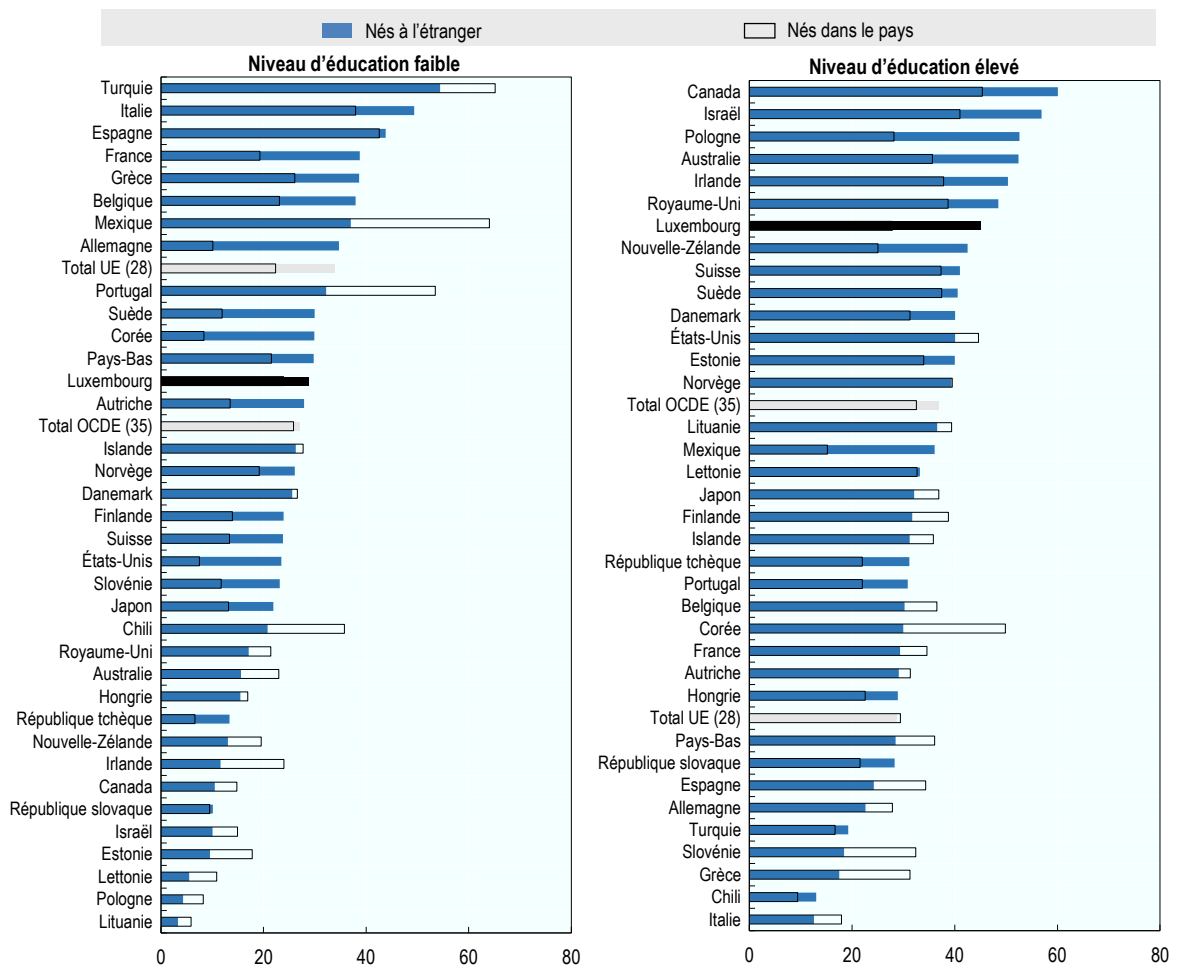
	2011	2019
Portugal	60.9	73.2
France	28.1	41.9
Belgique	16.8	21.0
Italie	13.2	18.4
Allemagne	14.8	16.7
Cabo Verde	4.6	6.9
Espagne	2.9	5.5
Royaume-Uni	4.2	5.5
Roumanie	1.9	5.1
Pologne	2.9	4.9
Chine	1.9	4.0
Pays-Bas	3.5	3.9
Brésil	1.8	3.6
Grèce	1.2	3.1
Anc. Yougoslavie	0.8	3.1
Autres pays	45.7	74.4
Total	205.2	291.2

Source: <https://doi.org/10.1787/data-00342-fr> (OCDE, 2020^[1]).

La diversité de la population immigrée se mesure aussi au travers de niveaux d'éducation très hétérogènes et les immigrés sont à la fois surreprésentés parmi les personnes les plus qualifiées et les mieux rémunérées et parmi les moins qualifiés (Graphique 4). Cela vaut autant pour les immigrés nés dans un pays tiers que pour ceux nés dans l'UE. Cela place le Luxembourg au côté de la Suisse et du Royaume-Uni, pays qui constituent des pôles d'attraction d'immigrés très qualifiés. Toutefois, de par sa proportion relativement élevée d'immigrés au niveau d'éducation faible (29 %) voire très faible (12 %), le Luxembourg s'apparente aussi à des pays voisins d'immigration traditionnelle, comme la France, l'Allemagne ou la Belgique (OCDE/Union européenne, 2019^[3]). Contrairement à ces derniers, le déclassement de la population immigrée n'est toutefois pas élevé. Les écarts de revenu sont importants au sein des ménages immigrés mais aussi entre les ménages immigrés et non immigrés. Le taux de pauvreté relative des immigrés est un des plus élevés au sein des pays de l'OCDE et est en augmentation (Graphique 5).

Graphique 4. Personnes ayant des niveaux d'éducation faibles ou élevés

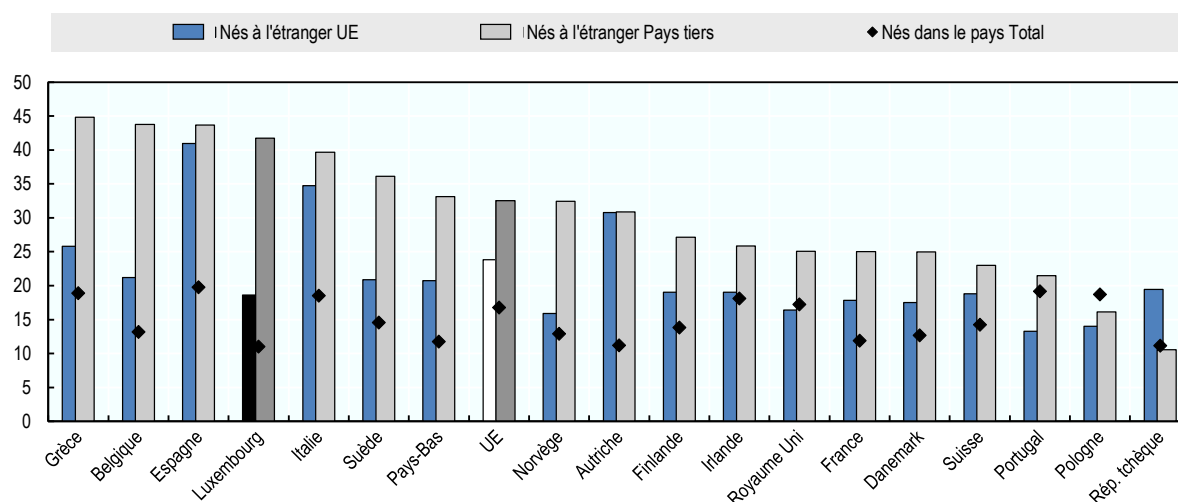
En pourcentage des 15-64 ans non scolarisés, 2017



Source: <http://dx.doi.org/10.1787/888933893485> (OCDE/Union européenne, 2019^[3]).

Graphique 5. Taux de pauvreté relative

Pourcentages, 2015-16



Source : (OCDE/Union européenne, 2019^[3]).

Enfin, le Luxembourg se caractérise par un nombre important de travailleurs frontaliers étrangers, dont la plupart travaillent dans le pays depuis de nombreuses années. Près de la moitié des 200 000 travailleurs frontaliers viennent de France, un quart de Belgique et un autre quart d'Allemagne. D'après les données de l'enquête européenne sur les forces de travail, le Luxembourg concentre 14 % de l'ensemble des travailleurs frontaliers au sein de l'UE/AELE en 2019, alors qu'il n'en représente que 0.1 % de la population. La part des frontaliers dans la population en emploi est 80 fois supérieure à celle de l'UE/AELE et six fois supérieure à celle de la Suisse, pays accueillant le plus grand nombre de frontaliers.

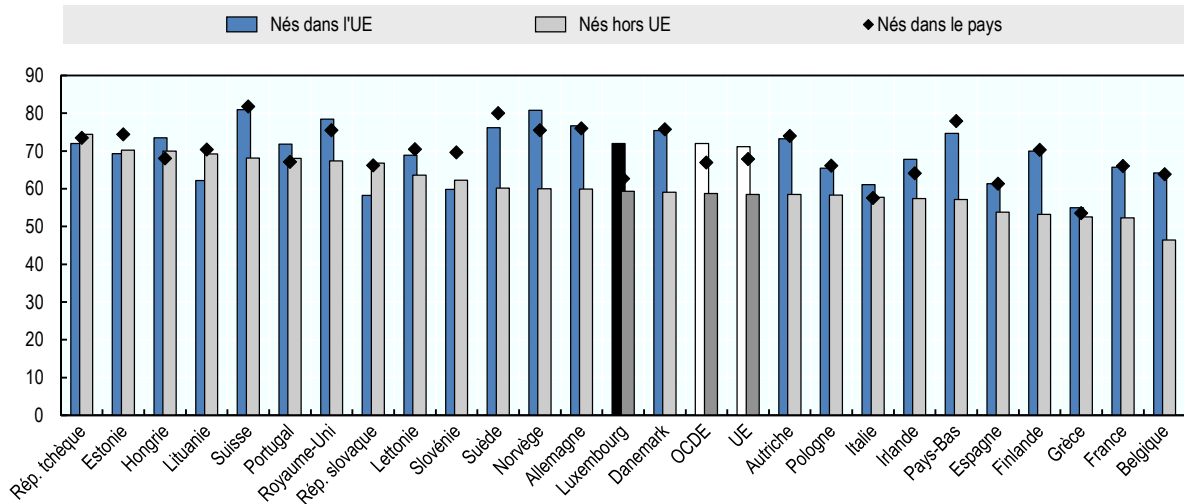
Les enjeux de l'intégration sont plus prégnants pour les immigrés des pays tiers et pour les descendants d'immigrés

L'intégration plutôt réussie sur le marché du travail des immigrés au Luxembourg cache des disparités selon les différents groupes (Kolnberger and Koff, 2021^[5]). La population immigrée d'origine européenne est essentiellement une immigration de travail plutôt bien intégrée économiquement. Ainsi, 72% d'entre eux étaient en emploi en 2016, contre 59% des immigrés nés dans un pays tiers et 62% des personnes nées au Luxembourg (Graphique 6). Tant les hommes que les femmes et à tous niveaux d'éducation, les immigrés nés dans l'UE ont des taux d'emploi supérieurs à ceux des natifs tandis que les immigrés issus de pays tiers rencontrent plus de difficultés.

Comme c'est généralement le cas dans la plupart des pays de l'OCDE, la situation sur le marché du travail des réfugiés nouvellement installés est moins favorable. Le taux d'emploi des ressortissants syriens et érythréens avoisine 35 % et celui des Afghans de 28 %. Sachant que le Luxembourg est le pays de l'OCDE qui a reçu le plus de demandeurs de protection internationale en proportion de sa population au cours des cinq dernières années, la question de l'intégration des migrants humanitaires sur le marché du travail et dans la société luxembourgeoise est un sujet important. C'est d'autant plus vrai qu'une partie d'entre eux (y compris parmi ceux qui n'obtiendront pas la protection internationale) a des chances de rester, comme c'est le cas dans le reste des pays de l'OCDE. Toutefois, au Luxembourg, une plus forte proportion de demandeurs d'asile que dans les voisins est susceptible de quitter le pays. En effet, pour 100 demandes d'asile, on observe, en 2019, 22 requêtes Dublin¹ de transferts de demandeurs d'asile reçus à l'origine par le Luxembourg, contre 17 pour l'Allemagne et 9 pour la France.

Graphique 6. Taux d'emploi

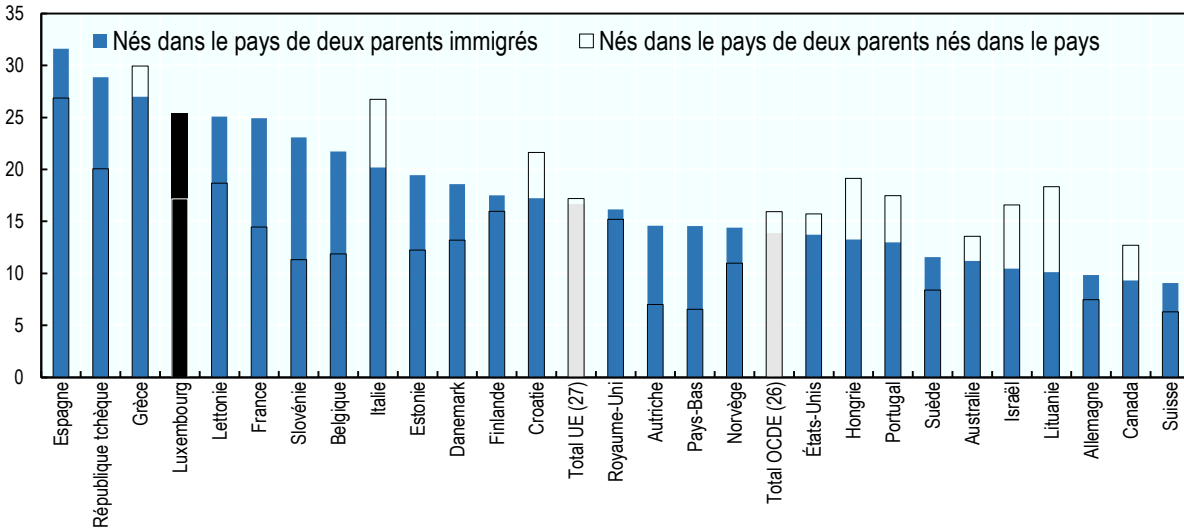
Pourcentage de la population de 15-64 ans, 2015-16



Source: <http://dx.doi.org/10.1787/888933895233> (OCDE/Union européenne, 2019^[3]).

Graphique 7. Taux de jeunes NEET

En pourcentage, 15-34 ans, 2017



Source: <http://dx.doi.org/10.1787/888933895233> (OCDE/Union européenne, 2019^[3])

Les descendants, en grande majorité issus de parents d'origine européenne (notamment du Portugal) et ayant un faible niveau d'éducation, rencontrent des difficultés importantes, sur le plan scolaire et pour s'insérer sur le marché du travail. Selon le programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE (PISA 2015), les enfants nés au Luxembourg de parents immigrés ont des résultats en compréhension de l'écrit de 43 points inférieurs (soit environ un an de scolarité de retard) à ceux nés de parents natifs (OCDE/Union européenne, 2019^[3]). La place accordée aux trois langues du Luxembourg dans le parcours scolaire semble être un des éléments explicatifs des mauvais résultats des descendants

d'immigrés. À terme, ces derniers sont sous-représentés parmi les diplômés du supérieur. Enfin, près d'un quart des jeunes âgés de 15 à 34 ans, nés au Luxembourg de deux parents originaires de l'UE n'étaient ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) en 2014 (Graphique 7).

Comme dans les autres pays de l'OCDE, la discrimination reste un enjeu majeur. Dans l'enquête EU-MIDIS II², la moitié des immigrés et descendants d'immigrés d'Afrique subsaharienne résidant au Luxembourg (50 % contre 39 % en moyenne dans l'ensemble des 12 pays) ont déclaré avoir connu au moins une expérience de harcèlement raciste au cours des cinq dernières années, le deuxième niveau le plus élevé parmi les pays européens incluant ce groupe ethnique dans leur enquête (EU-FRA, 2018^[6]). Le même constat est fait en situation de recherche d'emploi ou de logement. Plus d'un quart des répondants originaires d'Afrique subsaharienne déclarent qu'un propriétaire privé a refusé de leur louer un logement en raison de leur origine raciale ou ethnique. C'est une situation deux fois plus fréquente que pour l'ensemble des personnes de cette origine interrogées dans les douze autres pays européens.

L'enjeu de l'intégration dans la société luxembourgeoise dépasse le groupe des immigrés et de leurs enfants. L'intégration linguistique et sociale des frontaliers est débattue et mériterait d'être davantage documentée. Il serait en particulier intéressant de savoir si ces frontaliers ne sont pas parfois contraints de résider dans leur pays d'origine en raison de la pénurie et du coût des logements au Luxembourg. Il serait également important de savoir si ces frontaliers alternent des périodes de travail au Luxembourg et dans d'autres pays ou si une proportion significative travaille depuis de longues années au Luxembourg, ce qui pourrait contribuer à renforcer le degré d'attachement des frontaliers avec le Luxembourg.

Un cadre juridique de l'intégration à revisiter

Jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi sur l'accueil et l'intégration des immigrés, la loi en vigueur qui régit la politique d'intégration au Luxembourg date de 2008³. Cette loi fait suite à la loi de 1993, qui avait notamment mis en place le Comité interministériel à l'intégration (CII), d'une part, et le Conseil national pour les étrangers (CNE), organe consultatif représentant officiellement tous les étrangers et dont la composition a été modifiée par la loi de 2008, d'autre part.

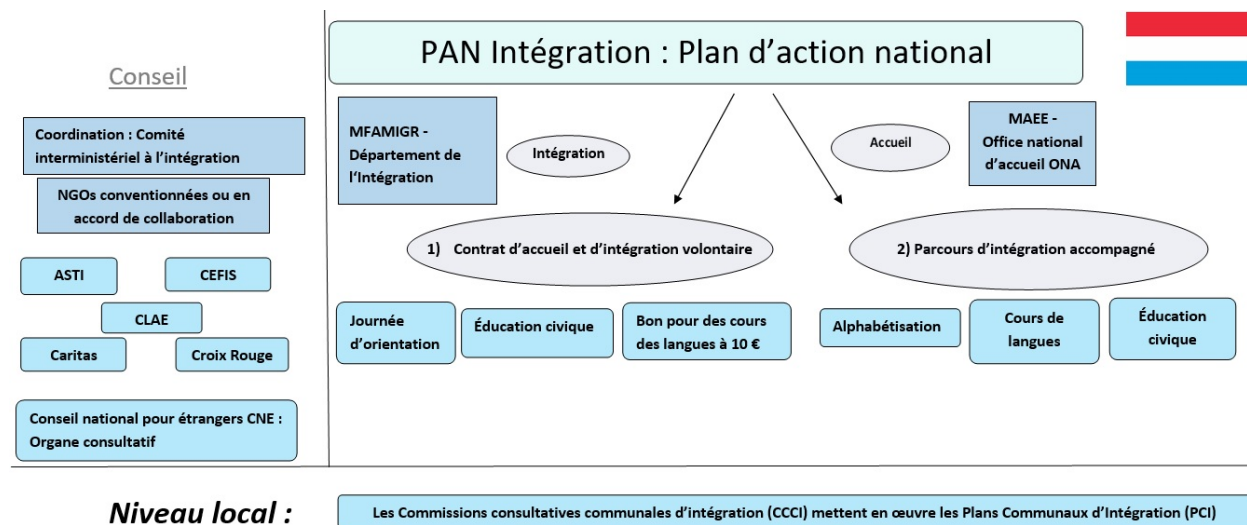
D'après la loi de 2008, l'accueil et l'intégration des immigrés s'organisent sous le contrôle de l'Office national de l'accueil et d'intégration (OLAI), une administration gouvernementale sous la tutelle du Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région (MFAMIGR). En 2020, l'OLAI disparaît et ses prérogatives sont scindés en deux : l'accueil, ainsi que la gestion des demandeurs d'asile sont désormais gérés par l'Office national d'accueil (ONA), sous la responsabilité du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE) ; l'intégration est placée sous la responsabilité du « Département Intégration » au sein du MFAMIGR.

L'OLAI est chargé d'établir, en concertation avec le comité interministériel à l'intégration, un projet de plan d'action national (PAN) pluriannuel d'intégration, définissant les principaux axes stratégiques d'intervention, ainsi que les mesures politiques en cours et celles à mettre en œuvre. À l'origine d'une durée limitée (2010-14, prolongé jusqu'en 2017), un deuxième PAN (PAN II) est mis en place en 2018 pour une durée illimitée. Le PAN II intégration prévoit un cadre durable qui est révisable et adaptable au fil des années. Deux domaines d'action sont définis depuis 2015 : l'accueil et l'accompagnement social des demandeurs de protection internationale, ainsi que l'intégration de tous les étrangers résidant sur le territoire. Le PAN comprend cinq domaines prioritaires : i) la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation de la politique d'intégration à long terme ; ii) le renforcement de l'employabilité des non-Luxembourgeois ; iii) la promotion de l'éducation, la formation continue et l'apprentissage des langues des non-Luxembourgeois ; iv) le renforcement des acteurs locaux et l'accompagnement des communes dans la mise en œuvre de la responsabilité partagée au niveau local ; et v) la mise en œuvre de la responsabilité partagée de l'intégration avec la société d'accueil en favorisant des échanges interculturels. Pour mettre en œuvre ces objectifs, l'OLAI a soutenu à partir de 2014 des ateliers et projets pilotes dans le cadre du programme européen AMIF. Depuis 2019, le PAN lance lui-même tous les ans un appel à

projets selon les priorités de la politique d'intégration. Les projets sélectionnés par le Comité interministériel à l'intégration reçoivent le soutien financier de l'État pour 12 mois (18 à partir de 2021) pour être lancé comme projet pilote. C'est un comité de pilotage composé des représentants de différents ministères, entre autre le MFAMIGR, le MENJE et le Ministère de la Culture, qui choisit les meilleurs projets parmi les projets candidats avant la décision finale du CII. Le PAN est donc de fait le principal laboratoire d'idées et de l'innovation quant à l'intégration au Luxembourg. Les programmes qui offrent les meilleurs résultats sont susceptibles d'être généralisés en obtenant un financement gouvernemental plus pérenne. En 2019, c'était le cas de trois des six projets.

L'évolution des projets soutenus dans le cadre du Plan d'Action National après sa création en 2010 montre une transition à partir d'ateliers génériques organisés par l'OLAI vers des projets organisés par la société civile pour un public plus vulnérable et ciblé. Le premier PAN (2010-2017) reposait sur les onze principes de base communs de la politique d'intégration des immigrés dans l'UE. Le PAN II met la priorité sur cinq objectifs (voir ci-dessus). En 2010, les priorités du PAN étaient la participation politique, le dialogue interculturel et l'acquisition des principes linguistiques. Alors qu'en 2020, le PAN avait mis surtout en avant le renforcement des compétences et la participation à la vie sociale, politique, culturelle et économique, l'appel à projets 2021 dans le cadre du PAN a redonné de l'importance à l'acquisition et à la pratique des langues et se concentre désormais également sur la lutte contre les discriminations, deux axes plus spécifiques que ceux de 2020. Une attention particulière est placée sur l'apprentissage du luxembourgeois dans des contextes locaux avec des méthodes innovantes.

Graphique 8. Fonctionnement du système d'intégration au Luxembourg



La loi de 2008 introduit deux instruments de la politique d'intégration des immigrés au Luxembourg. Elle met en place les Commissions Consultatives d'Intégration au niveau communal, liées au troisième domaine transversal du PAN (voir la section Une régionalisation de la politique d'intégration nécessite un meilleur accompagnement et une mutualisation des moyens humains et financiers). Elle met également en place le Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI), comme base du deuxième domaine d'action du PAN (voir la section Le CAI : un programme facultatif peu utilisé mais ouvert à tous les étrangers, y compris européens).

Implication de nombreux acteurs étatiques et de la société civile

Beaucoup d'acteurs sont impliqués dans la politique d'intégration du Luxembourg, même si certains n'ont qu'un rôle consultatif (voir le Graphique 8 de la section précédente). Cette politique s'adresse à l'ensemble

des étrangers (qu'ils soient ressortissants de l'UE/AELE ou des pays tiers, y compris s'ils sont nés au Luxembourg) résidant au Luxembourg.

Le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (MFAMIGR)

Avec son Département Intégration établi début 2020, le MFAMIGR est au cœur de la politique d'intégration du Luxembourg. Il participe à l'élaboration des lois, supervise les différents outils de la politique d'intégration (CAI, PIA, CCCI, CNE, ...) et élabore actuellement la nouvelle loi sur l'intégration prévue pour 2021. Il est le point de contact des communes pour toutes les questions d'intégration et propose un accompagnement et des aides financières dans la mise en œuvre des Plan Communaux d'Intégration dans les villes et communes par exemple. Le MFAMIGR a recueilli fin 2020 les avis des différents acteurs de l'intégration (communes, associations...) sur la révision de la loi sur l'intégration. Les réponses à cette consultation ont été mises en ligne⁴.

Le Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE)

Le ministère des Affaires étrangères et européennes est en charge du premier accueil des demandeurs d'asile (DPI). L'office national d'accueil (ONA) placé sous sa responsabilité est en charge de l'encadrement et de l'hébergement des DPI et s'occupe de la gestion, de la réalisation et de l'aménagement des structures d'hébergement des DPI et des réfugiés. L'ONA gère actuellement 54 structures d'hébergement dont 12 sont encadrés directement par Caritas et 14 par la Croix-Rouge.

Le Comité interministériel à l'intégration (CII)

Le comité interministériel à l'intégration a pour tâche principale l'évaluation, la validation et le suivi des projets pilotes d'intégration proposés dans le cadre du PAN. Il est présidé par le Directeur du département d'intégration du MFAMIGR. Sa fonction est transversale et des représentants de 13 ministères, du service public de l'emploi (ADEM) et de l'ONA y sont représentés, accompagnés depuis 2020 par six représentants de la société civile : l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), le Comité de Liaison des Associations d'Étrangers (CLAE), le Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (CEFIS), Caritas Luxembourg, la Croix Rouge luxembourgeoise et le Conseil national pour étrangers (CNE). Le groupe se réunit au moins deux fois par an.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse (MENJE) :

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse est responsable de l'organisation des cours de langue proposés dans le cadre du CAI et du PIA. Il coordonne le réseau de prestataires de cours de langue. Le ministère lui-même dispense des cours de langue via le Service de la formation des adultes (SFA). Le MENJE est également responsable de l'insertion dans l'enseignement scolaire des jeunes immigrés (jusqu'à 24 ans), via son Service de la scolarisation des enfants étrangers (SECAM).

Un grand nombre de prestataires dispensent des cours d'introduction ou de perfectionnement aux langues du Luxembourg, dans le cadre du PIA et du CAI, ou indépendamment des programmes gouvernementaux. Ces prestataires peuvent être des organisations publiques (par exemple l'Institut national des langues - INL), diverses associations (l'ASTI, le CLAE) mais aussi des associations plus locales gérées par des bénévoles, ainsi que des écoles de langues et des universités. Les prestataires fixent leur programme de cours et le coût librement. Il n'y a pas de cours spéciaux dans le cadre du CAI. Au contraire, toute personne intéressée choisit elle-même un cours de langue adapté à son niveau, à condition que celui-ci soit reconnu par le MENJE comme partenaire conventionné.

L'agence pour le développement de l'emploi (ADEM) :

L'agence pour le développement de l'emploi (ADEM) est le Service public de l'emploi (SPE) du Luxembourg. Une cellule pour l'intégration des bénéficiaires de protection internationale (BPI) a été créée en 2015 afin d'avoir une réponse plus adaptée aux divers profils professionnels de ce groupe. En partenariat avec le Fonds social européen, divers acteurs associatifs et des entreprises privées, l'ADEM met en place des projets ayant comme objectif de mieux intégrer les groupes les plus vulnérables, comme

les jeunes sans formation, les personnes âgées et les non qualifiés. Il accompagne par contre administrativement les travailleurs frontaliers dans leurs démarches administratives avec les autorités de leur pays de résidence.

Le Conseil national pour étrangers (CNE) :

Le Conseil national pour étrangers (CNE) est la représentation officielle des étrangers au Luxembourg. La répartition des sièges ne reflète pas la proportion réelle des nationalités résidant au Luxembourg. La loi stipule que les citoyens de l'UE y disposent de 15 représentants, tandis que les ressortissants de pays tiers en ont sept. Les ressortissants luxembourgeois n'y sont pas représentés (sauf s'ils sont binationaux). Au sein du CNE, 22 membres sur 34 sont élus par les associations d'étrangers reconnus par l'État alors que huit membres proviennent des partenaires sociaux, deux de la société civile, un représentant les réfugiés et un le SYVICOL. Il fut créé en 1993 comme un organe consultatif afin d'étudier des questions concernant les étrangers et leur intégration. Il donne son avis sur tous les projets que le gouvernement juge utile de lui soumettre. Il a le droit de présenter au gouvernement toute proposition qu'il juge utile à l'amélioration de la situation des étrangers et de leur famille et doit lui remettre chaque année un rapport sur l'intégration des étrangers au Luxembourg. En tant qu'organe consultatif, le CNE ne possède aucune compétence législative. Pour mener à bien ses missions, il a mis en place sept groupes de travail internes qui traitent de différentes thématiques.

Les communes et les commissions consultatives communales d'intégration (CCCI) :

Les 102 communes luxembourgeoises sont appelées à mettre en œuvre un Plan Communal d'Intégration (PCI) dans leur municipalité. A l'heure actuelle, seules les deux plus grandes villes, Luxembourg-Ville et Esch-sur-Alzette, ont fait usage de cet instrument, alors qu'à peu près un quart des communes indique avoir l'intention de se doter d'un PCI. En 2021, le MFAMIGR accompagne dix-huit communes dans le cadre d'un projet pilote qui vise la mise en place d'un processus participatif pluriannuel pérennisé par un PCI.

Toute municipalité, quelle que soit sa taille, doit établir une commission consultative communale d'intégration (CCCI), qui est impliquée dans l'élaboration et la mise en place des PCI. La CCCI est composée d'au moins six membres élus, dont au moins un membre du collège échevinal et un membre du conseil communal ainsi que d'autres candidats à déterminer par un appel à candidatures suivi par une nomination par le conseil communal. Outre son implication dans la rédaction du PCI, elle conseille et, le cas échéant, assiste les autorités communales pour les questions de politique d'intégration et est le contact pour les étrangers dans la communauté locale. Bien que limitée à sa seule compétence consultative, sa tâche principale est de faciliter l'intégration de tous les résidents de la commune dans les domaines culturel, social, politique et économique. Contrairement au CNE, elle peut être composée de Luxembourgeois et d'étrangers, avec une obligation légale d'inclure des étrangers, dont un ressortissant d'un pays tiers s'il se porte candidat. Il y a une obligation de convoquer la commission au moins quatre fois par an. Sur l'ensemble des 102 communes du pays, sept n'ont pas encore établi de CCCI. Seule une minorité de communes emploie un chargé à l'intégration pour accompagner les CCCI et les autorités communales dans l'élaboration et la mise en place de projets ou d'une stratégie d'intégration. Un agent communal est chargé de l'administration des CCCI. Les communes sont néanmoins susceptibles d'obtenir une assistance financière du MFAMIGR pour la réalisation et la mise en place de leurs projets d'intégration.

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) et le Groupe d'échange et de soutien en matière d'intégration au niveau local (GRESIL) :

Le syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) représente les intérêts des 102 communes luxembourgeoises dans tous les domaines vis-à-vis du gouvernement, des institutions européennes et des groupements d'intérêt communaux comparables en Europe. Il répond à une volonté politique d'agir localement pour le « vivre ensemble », dans les villes et les municipalités. Dans cette optique, le SYVICOL a fondé le forum d'échange informel GRESIL - Groupe d'échange et de soutien en

matière d'intégration au niveau local – en partenariat avec l'ASTI et le MFAMIGR. Au cours de forums biannuels, des représentants des communes et des villes (élus locaux, agents communaux, membres de la CCCI) et des acteurs de l'intégration au niveau local échangent leurs expériences et bonnes pratiques en matière d'intégration autour d'un thème d'intérêt général pour les participants. Les résultats des échanges du GRESIL sont ensuite publiés en deux langues dans une brochure résumant l'ensemble des pratiques présentées et servant ainsi de guide pratique pour une mise en œuvre au niveau local. La participation au GRESIL reste facultative mais le fait de pouvoir la faire valider dans le cadre des formations continues augmente l'intérêt de participer. Le nombre de communes représentées est variable, mais se situe autour de 40 avec un nombre de participants se situant autour de 100 personnes. Les échanges informels qui y ont lieu visent à maintenir et élargir les réseaux intercommunaux et à créer des contacts entre les personnes responsables de l'intégration dans les municipalités.

Le Conseil Économique et Social (CES) et les partenaires sociaux

Le Conseil Économique et Social (CES) est un organisme consultatif impliquant les partenaires sociaux. Il est composé des représentants des employeurs (notamment l'UEL – Union des Entreprises Luxembourgeoises), des syndicats de salariés et du gouvernement. Le CES est peu impliqué sur les questions d'intégration des immigrés vis-à-vis des entreprises affiliées aux partenaires sociaux. Il est consulté sur les réformes de la politique d'intégration et il fournit des recommandations concrètes à travers différentes analyses publiées.

Les associations sans but lucratif (ASBL) conventionnées par l'État

La société civile joue un rôle primordial dans l'accueil et dans l'intégration des immigrés au Luxembourg avec son offre de programmes divers ciblés sur toutes les catégories de migration et ses initiatives d'action-recherche. Cinq des plus grosses ASBL spécialisées dans l'intégration sont sous convention avec l'État. Ils forment de fait les plus gros prestataires de services publiques d'intégration à destination des immigrés et disposent de financements gouvernementaux de postes permanents en leur sein.

Le Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (CEFIS) est une association sans but lucratif qui promeut la cohésion sociale au Luxembourg à travers différentes activités dont la recherche et la formation sociale et politique concernant notamment les phénomènes et politiques migratoires. Le CEFIS traite de diverses dimensions telles que l'intégration, la lutte contre les discriminations, l'interculturalité, la participation à la vie sociale et politique. Sa tâche principale est de produire des données et des analyses sur les travailleurs frontaliers, les étrangers et les immigrés, notamment des études sur l'intégration dans les communes luxembourgeoises, sur les désavantages structurels de groupes immigrés, la discrimination et des enquêtes sur les groupes ethnolinguistiques. Dans les communes, le CEFIS fournit des diagnostics d'intégration après avoir effectué une analyse des données disponibles, une évaluation des projets mis en place, des sondages sur le personnel communal et la population et enquêtes personnelles. L'association est conventionnée par le MFAMIGR.

Dotée d'une expérience de 40 ans, l'Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI) est une association sans but lucratif qui s'adresse aux travailleurs et aux étrangers à la recherche d'un travail. L'ASTI offre une assistance juridique et sociale aux apatrides, réfugiés et personnes en situation irrégulière. En outre, un accord établi avec le MFAMIGR permet à l'ASTI d'offrir aux municipalités et aux CCCI un soutien technique. Via son agence interculturelle, elle accompagne des communes dans le cadre de la mise en place d'actions et de politiques en matière d'intégration. L'ASTI est conventionnée par le MFAMIGR mais cherche également à diversifier ses modes de financement. L'association propose également des cours de langues intensifs et des cafés de langues. Elle publie des informations sur l'état de l'intégration au Luxembourg, des dépliants, des brochures et promeut un site internet regroupant les bonnes pratiques de l'intégration au niveau national et local.

Le Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE) rassemble un grand nombre d'organisations de la société civile représentant les étrangers résidant au Luxembourg. Il est d'ailleurs le centre partenaire

pour tous les immigrés cherchant à fonder une association. Les associations qui composent le CLAE se consacrent aux échanges bilatéraux entre le Luxembourg et un pays partenaire / région partenaire / ville partenaire ; elles comprennent également des associations culturelles et des groupes politiques. Le CLAE devrait refléter la diversité de la population immigrée du Luxembourg. Les associations d'origine portugaise y sont toutefois surreprésentées. Tous les ans, le CLAE organise le « Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté », qui attire 30 000 participants et où presque toutes les associations membres sont représentées. En tant que prestataire de services pour les migrants, le CLAE propose aussi des cours de langues (y compris dans le cadre du CAI) et des formations d'aide à l'insertion professionnelle. La plupart des postes du CLAE sont financés par l'État.

En plus de ces trois associations historiques, Caritas et la Croix-Rouge collaborent de longue date avec le MFAMIGR. Ces deux dernières associations ont une longue histoire de gestion des structures d'accueil pour les demandeurs de protection internationale en collaboration avec l'ONA et sont également des acteurs importants pour la mise en place de nouveaux projets d'intégration.

Évaluation du système d'intégration luxembourgeois au regard des leçons tirées dans les autres pays de l'OCDE

Deux programmes d'introduction des immigrés de portée limitée : le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et le Parcours d'intégration accompagné (PIA)

Cas unique parmi les pays de l'OCDE, le Luxembourg dispose de deux programmes d'introduction distincts : le CAI et le PIA.

Le CAI : un programme facultatif peu utilisé mais ouvert à tous les étrangers, y compris européens

Le CAI est au cœur de la politique d'intégration du Luxembourg depuis 2008. Ce contrat s'adresse à tous les étrangers âgés d'au moins 16 ans, légalement installés au Luxembourg et désirant s'y maintenir de manière durable. Il est facultatif et s'adresse aussi bien aux ressortissants de l'UE qu'aux ressortissants de pays tiers, aux primo-arrivants comme aux personnes installées au Luxembourg depuis plus longtemps (54 % des participants ont plus de deux ans de séjour). Le CAI offre des bons à tarif réduit pour une formation linguistique dans une des trois langues officielles du pays, au choix du bénéficiaire. Le bénéficiaire ne paye que 10 EUR pour chaque cycle de cours, avec une limite de trois sessions organisées et quelle que soit la langue officielle du Luxembourg choisie. Il n'existe pas un nombre d'heures fixé mais la plupart des cycles de cours offerts durent entre 80 et 120 heures (voir la section Une offre importante de cours de langues mais pas d'offre « sur mesure » pour plus de détails). Le CAI offre également une formation civique sur le consensus et les valeurs communes luxembourgeoises et une « journée d'orientation » qui permet aux participants de se familiariser avec les démarches administratives au Luxembourg. Le contenu du CAI est resté inchangé depuis sa création en 2011.

Des programmes similaires au CAI sont mis en place dans la majorité des pays de l'OCDE, mais généralement exclusivement pour les nouveaux arrivants et, en Europe, le plus souvent pour les ressortissants de pays tiers exclusivement (Encadré 1). À ce titre, le Luxembourg est un cas assez unique en Europe : le CAI est un programme qui se veut inclusif et qui vise à promouvoir le vivre ensemble. Toutefois, au final, seulement 1 664 étrangers ont signé un CAI en 2019, dont 62 % de ressortissants de l'UE, tandis que plus de 20 000 immigrés entrent chaque année au Luxembourg, venant pour les trois quarts environ de l'UE.

Encadré 1. Une ouverture limitée des programmes d'introduction aux ressortissants de l'UE

Si douze pays européens de l'OCDE (l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, et la Suède) proposent des cours aux citoyens de l'UE sur une base volontaire, en fonction des disponibilités, cette possibilité est méconnue. De plus, à l'exception de quelques pays (Suède ou Finlande par exemple), les citoyens de l'UE peuvent ne pas avoir accès aux mêmes financements que les autres immigrés. En Allemagne, par exemple, l'Office fédéral pour les migrations et les réfugiés (BAMF) peut autoriser la participation aux cours d'intégration dans des cas de besoin particulier ou d'un manque linguistique, jugé au cas par cas.

La faible participation au CAI n'est pas un problème en soi au vu des caractéristiques de la population immigrée. Majoritairement composée de ressortissants européens, la population immigrée dans son ensemble est aussi plus mobile : le ratio émigration/immigration d'au moins un an est de 48 % en 2018, soit le quatrième niveau le plus élevé de l'UE/AELE. En outre, 90 % des immigrés maîtrisaient au moins une des langues officielles du pays contre 65 % dans l'ensemble de l'UE, d'après le module ad hoc 2014 de l'enquête européenne sur la force de travail. Enfin, cette population immigrée dans son ensemble est

aussi plus qualifiée que dans le reste de l'UE et son taux d'emploi y est plutôt élevé (OCDE/Union européenne, 2019^[3]). Chacune de ces raisons peut contribuer à expliquer qu'une majorité d'immigrés soit peu encline à s'investir dans ce programme. Cette faible participation serait en revanche problématique si les immigrés les plus vulnérables ne participaient pas ou encore si elle était liée à une méconnaissance du contrat, une communication mal ciblée sur les bénéficiaires potentiels en ayant le plus besoin ou des difficultés d'accessibilité (horaires trop contraignants, contenu pas adapté aux niveaux et attentes des participants, etc.).

Alors que les résidents du canton de Luxembourg représentaient en moyenne 39 % de la population étrangère du pays sur la période 2011-2020, ils comptaient pour 61 % des participants au CAI, ce qui semble confirmer une plus faible participation de la population la plus éloignée de la capitale. Même si les données disponibles sont insuffisantes pour analyser toutes les caractéristiques des participants au CAI et mériteraient d'être développées, il semble aussi que ce programme peine à attirer les immigrés ayant le plus besoin de soutien à l'intégration. Les données les plus récentes montrent qu'un tiers des participants sont des immigrés ayant un niveau d'éducation non universitaire, alors qu'ils représentent 44 % des immigrés récents. Ce programme offre de nombreux avantages pour les ressortissants de pays tiers, tels qu'un accès facilité au statut européen de Résident de Longue Durée (RLD) et à la naturalisation par option (sous certaines conditions), avec dispense du module histoire du cours "Vivre ensemble au Grand-Duché de Luxembourg". Ces avantages sont peu connus et peu utilisés : seul environ 5% des ressortissants de pays tiers naturalisés sur la période 2017-19 ont usé de cette option (ASTI, 2020^[7]). Un concept visant à améliorer la communication autour du CAI, notamment par la régionalisation et la création d'un réseau d'ambassadeurs du CAI est en cours d'élaboration, avec deux piliers : en renforçant la mise en réseau au niveau régional d'un côté et au sein d'une plateforme digitale de l'autre côté. Les efforts visant à accroître les contacts entre anciens signataires prêts à partager leur expérience et immigrés potentiellement intéressés peuvent en effet tendre à accroître son succès.

En outre, les bénéfices que tirent les immigrés de leur participation au CAI mériteraient d'être davantage explorés. Au Luxembourg, comme dans la majorité des pays, la validation du CAI se fait par la présence, après avoir complété un court formulaire de ressenti en fin de formation. En 2020, 95 % des participants à la journée d'orientation du CAI, réalisée pour la première fois dans un format digital qui offrait un accès virtuel aux différents ateliers, à des stands d'informations des administrations et organisations luxembourgeoises et un salon de discussion (*networking lounge*), se sentaient plus intégrés au Luxembourg.

Le PIA : un programme incomplet pour intégrer les demandeurs d'asile et les réfugiés sur le long terme

Suite à l'afflux de demandeurs de protection internationale à partir de 2015, l'OLAI a mis en place à partir de 2017 le Parcours d'intégration accompagné (PIA) pour les demandeurs de protection internationale (DPI) et les bénéficiaires de protection internationale (BPI). Alors que peu de pays de l'OCDE proposent des programmes d'introduction aux demandeurs d'asile, ou uniquement après un certain temps d'attente ou l'obtention d'un statut de protection internationale, le Luxembourg a opté pour une inclusion plus large en ouvrant le PIA à tous les demandeurs d'asile ayant une *Bleibeperspektive*, c'est-à-dire à tous ceux soumis à la procédure normale d'examen de leur demande de protection internationale (Encadré 2). Par contre, les demandeurs d'asile au Luxembourg n'ont le droit d'accéder à un emploi qu'après six mois de traitement de leur dossier et sous certaines conditions, soit une période plus longue que ce qui est pratiqué dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE, 2016^[8]).

Tout demandeur d'asile de 18-65 ans bénéficiant de l'aide sociale accordée par l'Office national de l'accueil (ONA), de même que tous les réfugiés réinstallés au Luxembourg sont tenus de participer au PIA, contrairement au CAI, dont la participation est volontaire. Il était initialement prévu en trois phases. Le PIA 1 comprend des séances d'information sur le Luxembourg et une introduction linguistique de trois séances

pour maîtriser les 100 mots luxembourgeois les plus courants au quotidien ainsi que l'enseignement de 120 heures de français (jusqu'à 480 heures). Le PIA 2 complète le PIA 1 avec des séances d'information supplémentaires et des cours de langues de perfectionnement dans le cadre de la formation pour adultes (SFA). Le PIA 3 était dédié aux BPI mais n'a jamais été mis en place. Il visait à inclure trois journées thématiques sur le vivre-ensemble, en collaboration avec l'ADEM, ainsi que l'obtention d'un certificat de fin de parcours, similaire à la certification du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

Plusieurs éléments expliquent que l'ADEM n'ait pas été en mesure d'organiser les journées thématiques du PIA3 comme cela avait été initialement prévu. Le PIA a été pensé pour les premiers flux de demandeurs arrivés au début de la crise des migrants humanitaires (notamment des Syriens et Iraquiens relativement qualifiés). Les ateliers professionnels se sont avérés inadaptés pour une partie de la seconde vague de migrants humanitaires, car l'ADEM ne prend en charge que les personnes pouvant justifier d'un niveau de langue B1, niveau difficile à atteindre pendant le traitement d'une demande d'asile (un à un an et demi en moyenne).

Encadré 2. Services d'intégration ouverts aux demandeurs d'asile dans les pays de l'OCDE

Suite à l'afflux de migrants humanitaires de 2015-16, plusieurs pays européens ont mis à la disposition des demandeurs d'asile certains services d'intégration. En général, ces services se limitent à la formation linguistique, comme en Norvège, en Pologne, en Slovénie, en Suisse et en Suède. Cependant, un certain nombre d'autres pays, comme l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, l'Italie et l'Espagne offrent aux demandeurs d'asile une aide à l'intégration qui va au-delà d'une simple formation linguistique, sous réserve de disponibilité. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'accès à ces programmes d'introduction est toutefois limité à certains groupes de demandeurs. En Wallonie (Belgique), il n'est ainsi ouvert qu'aux demandeurs d'asile résidant dans un centre d'accueil. Dans quelques autres, il n'est ouvert qu'aux demandeurs bénéficiant de l'aide sociale.

Suite à l'abandon du PIA 3, qui devait servir de validation finale du programme, l'accompagnement des réfugiés demeure incomplet. La passerelle vers le CAI pour une intégration sur le long terme, prévue en théorie, est difficile dans les faits. Comme tout étranger, les migrants humanitaires ayant obtenu un statut de protection internationale peuvent participer au CAI. Toutefois, rien n'indique qu'ils en fassent couramment la demande.

Une offre importante de cours de langues mais pas d'offre « sur mesure »

Le trilinguisme impose de placer l'apprentissage des langues au cœur de la politique d'intégration

Contrairement à d'autres pays plurilingues comme la Belgique, la Suisse ou le Canada, où la pratique de la langue est régionale, au Luxembourg chacune des trois langues officielles a une utilité dans un contexte particulier. Tandis que le français est la langue juridique et la langue officielle la plus utilisée dans les entreprises du secteur privé, l'allemand est plutôt utilisé dans les médias et dans l'édition. Le luxembourgeois est la langue la plus utilisée dans la communication au quotidien (relations de voisinage, commerces, etc.) (STATEC, 2019^[9]) et sa maîtrise est nécessaire pour obtenir la naturalisation. Les trois langues officielles du Luxembourg (Luxembourgeois, allemand et français) sont toutes trois utilisées au sein de l'administration et leur maîtrise est par conséquent nécessaire pour intégrer le secteur public.

S'il est un atout sur un marché du travail globalisé, le trilinguisme est aussi un défi pour les primo-arrivants, en particulier pour ceux non locuteurs d'une de ces trois langues. Dans les faits cependant, la maîtrise du français permet généralement de trouver un emploi et de communiquer au quotidien. En plus des trois langues officielles, il existe deux autres langues couramment pratiquées : l'anglais et le portugais. Les

administrations publiques, y compris au niveau local, publient de plus en plus souvent des informations dans ces cinq langues. Le luxembourgeois, devenue langue nationale en 1984, a graduellement gagné en importance, y compris à l'écrit, et est de plus en plus considéré comme la langue de l'identité politique et culturelle du pays. Elle est pratiquée par les trois quarts de la population et par 94 % des jeunes de 16-24 ans (MENJE/Ministère de la Culture, 2018^[10]).

Dans les programmes d'intégration, le PIA met surtout l'accent sur l'acquisition du français, langue utile pour trouver un emploi dans le secteur privé et une majorité de résidents non-luxembourgeois considèrent que c'est effectivement la langue la plus importante pour une intégration réussie. Cet avis n'est pourtant pas partagé par une part non négligeable des luxembourgeois qui considèrent la langue luxembourgeoise comme la langue la plus importante à cet égard (TNS Ilres/MENJE, 2018^[11]). Pour répondre au débat qui agite la société luxembourgeoise depuis plusieurs décennies, le pays a mis en place en 2018 la loi relative à la promotion de la langue luxembourgeoise, avec la création du *Zenter fir d'Lëtzebuurger Sprooch* (Centre pour la langue luxembourgeoise) et dès 2009 des congés linguistiques en luxembourgeois d'une durée maximale de 200 heures pour les travailleurs ayant au moins six mois d'ancienneté. Un des objectifs du PAN 2021 est de continuer à promouvoir les initiatives innovantes sur l'apprentissage du luxembourgeois. Cette promotion est cohérente avec la croissance du nombre d'inscriptions en cours de luxembourgeois, qui est passé de 2879 en 2007-2008 à 9267 en 2018-2019 (hors formations proposées par l'INL).

Des cours de langue flexibles mais peu ambitieux et peu encadrés

Les formations linguistiques proposées par l'État sont offertes dans le cadre des deux programmes discutés dans la section précédente. Ces cours sont mis en place par différents prestataires conventionnés par le Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJE). Les cours dans le cadre du PIA sont directement réalisés par le Service de la formation des adultes (SFA) du MENJE ou par un partenaire conventionné unique : l'Institut national des langues (INL). Le gouvernement subventionne la totalité des cours du PIA et au total jusqu'à trois sessions de cours dans le cadre du CAI, le bénéficiaire ne contribuant qu'à hauteur de 10 EUR par session. Le bénéficiaire du CAI est libre de choisir le cours selon l'organisation et la durée souhaitées (soit un cours semestriel, annuel ou intensif). L'offre proposée est plutôt bien répartie sur l'ensemble du territoire, ce qui, couplé à la gratuité des transports au Luxembourg, offre plusieurs options aux candidats. Cette flexibilité est a priori avantageuse pour les immigrés, même si ces derniers gagneraient à être guidés dans leur choix d'orientation pour pouvoir identifier les cours les plus adaptés à leurs besoins. De plus, si différents niveaux sont proposés parmi les cours de langue (dont des cours d'alphabétisation enseignés dans la langue maternelle des immigrés), il n'existe pas d'approche « à la carte » permettant de s'adapter aux besoins spécifiques de chacun. Cette approche a pourtant fait ses preuves ailleurs dans l'OCDE.

Comparés à d'autres pays de l'OCDE (Encadré 3), les programmes linguistiques offerts au Luxembourg ne permettent généralement pas d'atteindre un niveau suffisant pour communiquer aisément au quotidien. Dans le cadre du PIA, l'apprentissage du luxembourgeois consiste en un cours introductif couvrant « 100 mots luxembourgeois » (*100 Wierder Lëtzebuergesch*). Le PIA se concentre surtout sur l'acquisition du français mais seulement 120 heures sont proposées (jusqu'à 480 heures pour les analphabètes en alphabet latin), avec l'objectif d'atteindre le niveau A1 du Cadre Européen Commun de Référence pour les langues (CECR). Bien que le nombre d'heures puisse être étendu pour atteindre ce niveau, autant la durée des cours que le niveau à atteindre sont faibles en comparaison internationale. Le même constat sur la durée peut être fait pour le CAI, qui comprend trois cours de langue standard semestriels subventionnés, soit environ 240 heures, sans considération du niveau atteint à l'issue du cycle de cours.

Encadré 3. Des formations linguistiques qui s'adaptent aux besoins des immigrés dans les pays de l'OCDE

Une offre modulaire « à la carte »

Au Danemark et en Finlande, par exemple, les immigrés sont évalués individuellement et sont orientés vers des parcours d'apprentissage adaptés à leur niveau de langue et à leur formation initiale. Les deux pays organisent l'apprentissage en modules successifs avec des objectifs d'apprentissage de plus en plus avancés. La Suède et l'Allemagne proposent également des modules progressifs pour les immigrés qui souhaitent progresser en vue de réaliser un projet personnel ou professionnel. L'Allemagne a mis en place des programmes spécialisés, comprenant des cours d'alphabétisation, de rattrapage, et des cours intensifs, ainsi que des parcours spécifiques supplémentaires pour les jeunes, les parents et les femmes. Enfin, plusieurs pays ont mis en place des formations linguistiques spécialisées sur le langage utilisé dans certains métiers ou secteurs (Encadré 9).

Les pays de l'OCDE ont pris diverses mesures pour inciter les immigrés à suivre des cours de langue et pour les aider à choisir un programme qui réponde à leurs besoins. En Finlande, en cas d'inscription au service de l'emploi, les besoins linguistiques sont évalués et des cours adaptés sont proposés, si nécessaire. La coordination se fait par le biais du ministère des affaires économiques et de l'emploi avec le ministère de l'éducation et de la culture.

Nombre d'heures de cours flexibles et tests d'évaluation

Le nombre d'heures proposé varie fortement d'un pays de l'OCDE à l'autre, le Luxembourg étant parmi ceux qui offrent le moins d'heures. En Finlande, les immigrés peuvent suivre jusqu'à 2 100 heures de finnois ou suédois, et l'Australie, le Canada, le Danemark et la Suède n'imposent aucune limite. En France, le Contrat d'Intégration Républicaine (CIR) comprend 400 heures de français (600 si un cours d'alphabétisation est nécessaire).

De plus en plus de pays ciblent l'obtention d'un niveau minimum de langue, au lieu de se concentrer sur un nombre minimum d'heures d'apprentissage. Dans l'ensemble de l'OCDE, le niveau ciblé dans le cadre des contrats d'intégration se situe en moyenne autour du CECR A2/B1. Le seuil est généralement lié à la durée du permis accordé et varie considérablement d'un pays à l'autre. En France, les immigrés sont censés atteindre le niveau A1 dans un délai d'un an. L'Italie accorde aux nouveaux arrivants deux ans pour atteindre le niveau A2. Les niveaux ciblés pour le droit à la résidence permanente sont souvent plus élevés. L'Autriche, l'Allemagne, la Grèce et le Royaume-Uni visent tous le niveau B1. Les tendances récentes des politiques d'intégration dans l'OCDE vont vers une augmentation des niveaux ciblés, reconnaissant que les niveaux inférieurs peuvent être insuffisants pour que les immigrés participent pleinement à la société. Les Pays-Bas et la Norvège devraient ainsi ajuster leurs propres objectifs vers le niveau B1 en 2021. Le niveau cible du programme australien, *Adult Migrant English Program* (AMEP), a également été relevé en 2021, allant désormais jusqu'à la maîtrise de « l'anglais professionnel ».

Dans la plupart de ces pays, ce niveau est évalué par des tests. En Allemagne et en Autriche, la réussite au test peut donner lieu au remboursement de 50 % des frais de cours. Aux Pays-Bas, les réfugiés qui réussissent le test ne sont pas obligés de rembourser les prêts accordés pour s'inscrire aux cours. L'échec au test peut par contre entraîner la perte du titre de séjour pour certaines catégories de migrants en Estonie et aux Pays-Bas, bien qu'une telle sanction soit rare dans les faits. En Italie et en Autriche, les immigrés qui ne réussissent pas disposent de plus de temps pour étudier et repasser l'examen.

Contrairement à plusieurs pays de l'OCDE, la formation linguistique au Luxembourg n'est en effet certifiée que par la présence au cours et non par des évaluations attestant des progrès réalisés ou du niveau

atteint, que ce soit dans le cadre du CAI ou du PIA. En parallèle, le MENJE est responsable de la mise en place des cours de langue mais pas du suivi approfondi des cours dispensés. L'absence de suivi prévaut également pour les nombreux cours de langues non conventionnés, organisés au niveau local par des enseignants bénévoles, souvent par les communes elles-mêmes ou des associations sans but lucratif. Ces initiatives, proposées souvent à titre gratuit ou quasi-gratuit (au prix moyen de 3 EUR par heure), témoignent du dynamisme du tissu associatif mais sans encadrement par un organisme spécialisé dans la création et l'évaluation des enseignants (type INL – Institut National des Langues) et sans entretien préalable pour les aider à expliciter leurs objectifs, les potentiels bénéficiaires peuvent rencontrer des difficultés à se repérer dans l'offre et à identifier les cours répondant le mieux à leurs besoins. Plus globalement, l'organisation actuelle des cours de langue ne permet pas d'assurer que l'offre corresponde localement à la demande. Il est toutefois à noter qu'il est prévu que l'INL soit impliqué dans l'évaluation de tous cours de langue, qu'ils soient conventionnés ou non.

Encadré 4. L'offre digitale de cours de langue dans les pays de l'OCDE

Certains pays de l'OCDE ont choisi d'adapter leurs cours de langue pour proposer des offres numériques. Parmi ceux-ci, l'Allemagne et l'Autriche ont constaté des chiffres d'assiduité généralement encourageants. Toutefois, étant donné le risque que l'apprentissage numérique ne soit pas réalisable pour tous les immigrés, ces cours en ligne étaient proposés en plus du nombre total d'heures offertes. L'Allemagne a développé un portail d'apprentissage (vhs-Lernportal) qui permet aux participants de se connecter régulièrement avec des professeurs via un ordinateur ou un smartphone, notamment via le projet www.ich-will-deutsch-lernen.de. Différents exercices sont présentés en utilisant des supports variés (audio, vidéo, images et texte écrit). Le portail peut aussi être utilisé pour effectuer les devoirs donnés pendant les cours en présentiel et pour recevoir des corrections et commentaires de la part des enseignants. Le vhs-Lernportal est financé par le ministère fédéral allemand de l'Éducation et de la Recherche (BMBF) et mis en œuvre par l'Association allemande pour l'éducation des adultes (DVV). Les designers du portail proposent également des documents et du matériel de soutien pour les enseignants.

Depuis 2017, la France a également fait des efforts importants pour augmenter l'offre numérique, notamment par la mise en ligne de nombreux MOOC (*Massive Open Online Course* – Formation en Ligne Ouverte à Tous), notamment la formation « Vivre ensemble » de l'Alliance Française de Paris. La France a également mis en ligne certains cours dispensés dans le cadre du CIR pendant le confinement. Le Portugal et l'Estonie ont développé des portails en ligne qui proposent des outils et des explications en plusieurs langues. La plateforme portugaise virtuelle pour l'apprentissage de la langue, développée par le Haut-Commissariat aux migrations, propose plusieurs modules pour un apprentissage plus avancé. Peu de ces programmes en ligne ont fait l'objet d'une évaluation formelle, de sorte que leur succès par rapport aux cours en présentiel est difficile à estimer. Néanmoins, ils représentent une amélioration de la flexibilité de l'offre. En Australie et en Finlande, les immigrés ayant une faible culture numérique ou une très faible connaissance de la langue du pays d'accueil se voient proposer des programmes de transition. En Australie, les participants peuvent recevoir des devoirs par courrier à mesure qu'ils acquièrent les compétences numériques nécessaires. En Finlande, les étudiants peuvent assister à une première réunion en présentiel pour établir un rapport avec l'enseignant et, dans certains cas, peuvent recevoir du matériel prêt à l'emploi et adapté à leurs prochains cours à distance.

L'offre digitale de cours de langue au Luxembourg reste encore très limitée malgré les évolutions liées au COVID-19 (Encadré 4). Avant le début de la pandémie, le MENJE offrait l'accès à des dictionnaires de luxembourgeois entièrement digitaux pour les langues les plus parlées par les réfugiés comme l'arabe, le persan ou le turc. Depuis la crise sanitaire, la nécessité de réduire le nombre de participants par cours a

représenté un défi. Au Luxembourg, alors que certains prestataires ont lancé des formations en visioconférence, cette approche n'a été retenue ni par les ministères ni par l'INL qui ont opté pour la réduction de la taille des classes de moitié en proposant un roulement des participants pour satisfaire les directives gouvernementales.

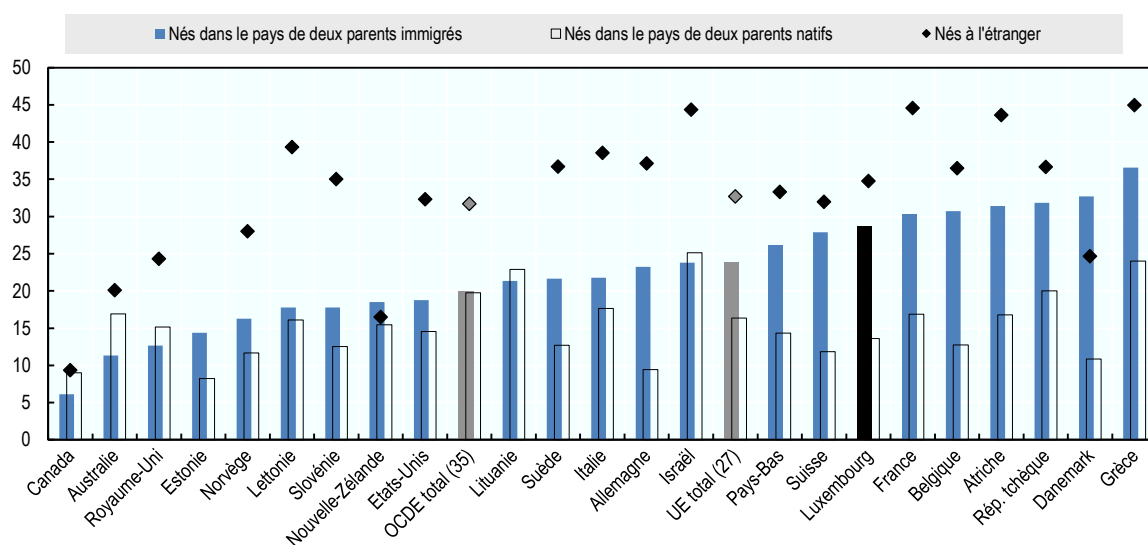
L'accompagnement dans le système scolaire et vers l'emploi est insuffisant

Le Luxembourg prévoit une réforme ambitieuse afin de refondre le dispositif d'accueil et de suivi des élèves immigrés et éviter l'échec scolaire

Les élèves nés à l'étranger scolarisés au Luxembourg ont en moyenne de moins bons résultats scolaires que les natifs. À 15 ans, d'après le test PISA de l'OCDE, leurs compétences en lecture sont de 48 points inférieurs (équivalent à un peu plus d'un an de retard) à celles des personnes nées dans le pays de parents natifs (OCDE/Union européenne, 2019^[3]). Si cet écart est plus faible que dans les autres pays frontaliers (où il atteint au minimum 64 points), il n'en reste pas moins supérieur de 10 points à la moyenne des pays de l'OCDE. De plus, l'écart atteint 76 points quand l'élève ne parle pas une des langues officielles du Luxembourg à la maison. Au final, plus d'un tiers des élèves nés à l'étranger ne possédaient pas les compétences de base en compréhension de l'écrit en 2015 (Graphique 9).

Graphique 9. Élèves peu performants en compréhension de l'écrit

Pourcentages, élèves de 15 ans, 2015



Source : <http://dx.doi.org/10.1787/888933895100> (OCDE/Union européenne, 2019^[3]).

Les compétences linguistiques sont essentielles dans la réussite scolaire au Luxembourg. Chacune des trois langues officielles doit être maîtrisée pour poursuivre sa scolarité en voie générale. Par ailleurs, l'apprentissage de ces trois langues est échelonné tout au long du parcours scolaire. Ainsi, le luxembourgeois est la langue parlée dans le système préscolaire, l'allemand est la langue d'alphabétisation à l'école primaire et le français, introduit dès le primaire, devient la langue d'enseignement au secondaire. De ce fait, l'âge à l'arrivée au Luxembourg est déterminant dans la réussite des élèves immigrés.

Tout élève âgé de 12 à 24 ans (y compris ressortissant de l'UE) arrivant au Luxembourg peut bénéficier d'un entretien (non obligatoire) organisé par le MENJE au cours duquel ses compétences linguistiques

sont évaluées ainsi que ses connaissances dans différentes matières scolaires dans sa langue maternelle. Selon leurs résultats et parcours scolaire antérieur, les enfants immigrés peuvent être placés en classe régulière complétée de cours de langue intensifs appelés cours d'accueil. Les immigrés qui ne peuvent accéder à une classe régulière sont intégrés dans des classes spéciales (classes d'accueil – ACCU de 12 à 15 ans, ACCU alpha pour les analphabètes, Classes d'Intégration des Jeunes Adultes – CLIJA de 16 à 17 ans, CLIJA+ de 18 à 24 ans), où ils bénéficient de cours de langue en plus des formations scolaires. En 2018/19, 48 % des élèves primo-arrivants ont été orientés vers ces classes spéciales. L'objectif des ACCU est de permettre aux élèves de rejoindre le système scolaire régulier, mais d'après les statistiques du MENJE, peu d'élèves atteignent un niveau de français suffisant pour accéder à une classe régulière correspondant à leur âge. L'objectif des CLIJA est de mener les jeunes immigrés vers une formation à vocation professionnelle, même si l'accès aux études supérieures est en théorie également possible.

Au final, il est courant qu'une maîtrise insuffisante d'une des langues enseignées conduise un bon élève immigré soit dans des classes de niveau inférieur où il côtoie des élèves plus jeunes que lui, soit dans des classes professionnelles qui ne correspondent pas nécessairement à leur profil ou leurs attentes. Dans ce dernier cas, l'élève sort généralement du système scolaire avec peu de connaissances en allemand et en luxembourgeois, ce qui peut s'avérer être une barrière à l'intégration dans la société dans son ensemble. En classe CLIJA par exemple, seules deux heures de cours de luxembourgeois (contre 15h de français) sont données par semaine et aucune heure d'allemand. Enfin, les difficultés de maîtrise de la langue à l'école accroissent le risque de décrochage scolaire chez les élèves immigrés. Au cours de l'année 2019-20, 55 % des décrocheurs étaient de nationalité étrangère, alors qu'ils ne représentaient qu'un peu plus d'un tiers des élèves. Quelques pays de l'OCDE ont agi pour éviter le décrochage scolaire des immigrés et de manière globale le risque de reproduction sociale des inégalités (Encadré 5).

Encadré 5. Initiatives pour éviter le décrochage scolaire

En Finlande, le « Programme d'études spécial » permet aux élèves ayant des difficultés scolaires d'achever leurs études secondaires en suivant une année supplémentaire dans un établissement parallèle. Pendant l'année scolaire, les écoles disposent d'un système de prise en charge individuel assez développé avec quatre catégories d'assistance, qui entrent en vigueur selon la gravité des difficultés rencontrées par l'élève. Un grand nombre d'instituteurs sont impliqués dans ces démarches : en premier lieu, le soutien supplémentaire vient du professeur, puis d'un enseignant assistant. Pour les élèves ayant des difficultés particulières, un enseignant spécialisé peut être mis à disposition. Enfin, dans les cas de décrochage les plus graves, une équipe pluridisciplinaire qui se compose d'un professeur, d'un psychologue et de travailleurs sociaux peut être mobilisée. Cette approche s'adapte aux besoins de l'élève, qu'il soit natif ou immigré. L'avantage de cette approche est sa polyvalence et sa nature personnalisée qui répond mieux aux besoins de l'individu, ce qui la distingue de la plupart des programmes développés dans les autres pays de l'OCDE.

D'autres projets dans d'autres pays tentent d'accroître le soutien scolaire de l'enfant en parallèle d'une approche d'aide à l'intégration des parents. Le soutien des parents est fondamental au succès de leurs enfants mais l'intégration des enfants et leur immersion dans le système scolaire est aussi un vecteur d'intégration pour leurs parents ne parlant pas la/les langues officielles chez eux. Dans le cadre du programme « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (OEPRE), la France, par exemple, offre aux parents immigrés la possibilité de mieux comprendre le contenu du curriculum scolaire de leurs enfants et de les accompagner pendant leur trajet scolaire. Pour ce faire, le Ministère de l'Éducation nationale et de l'Intérieur finance la formation des parents dans les mêmes lieux que leurs enfants. Outre des cours expliquant le fonctionnement du système scolaire, cette formation inclut une formation linguistique et des cours transmettant les valeurs communes.

Le Luxembourg envisage une réforme pour 2021 qui permettra de mieux adapter le parcours de l'élève à ses besoins. L'objectif du nouveau programme d'accueil des élèves primo-arrivants est de proposer un parcours d'éducation moins dépendant des compétences linguistiques. Le nouvel arrivant devrait être accueilli par un nouveau service de l'intégration et de l'accueil (SIA) pour se voir proposer les meilleures options d'orientation selon son profil (parcours classique, classes d'intégration, écoles internationales ou à régime linguistique spécifique, enseignement dans un autre lieu plus adapté que celui de résidence, cours d'alphabétisation préalable, aide d'autres acteurs de l'emploi ou de la médiation sociale, etc.).

Après avoir choisi son orientation, l'élève devrait être suivi par un conseiller d'orientation pendant deux ans, afin d'adapter le projet d'accueil au plus vite en cas de décrochage et mieux combler les faiblesses de l'élève. Un entretien annuel obligatoire avec le conseiller est prévu au minimum (deux entretiens la première année) et 36 postes supplémentaires sont anticipés sur les trois prochaines années. Les conseillers seront en contact régulier avec les médiateurs interculturels, dont la mission est d'agir pour faciliter la communication et la compréhension réciproque entre les familles étrangères, l'élève et les acteurs scolaires. Les médiateurs sont souvent bien placés pour déceler des comportements de décrochage. En parallèle de ce suivi, la réforme prévoit également la mise en place de formations à la gestion du multiculturalisme pour le personnel enseignant (y compris des possibilités de mentorat ou de coaching). Cette réforme générale, par contre, ne prévoit pas de nouvelles initiatives de soutien scolaire dédiés aux enfants immigrés, afin de combler l'écart avec les natifs en terme de résultats scolaires (voir Encadré 5 pour les programmes lancés dans d'autres pays).

Pour coller au mieux aux besoins des élèves immigrés, le Luxembourg prévoit également de diversifier l'offre scolaire. Le pays est le siège de plus de neuf écoles privées avec la possibilité de suivre un cursus francophone, anglophone et germanophone, voire mixte et de deux Écoles européennes. Il dispose de plus de cinq écoles publiques qui mènent au baccalauréat européen et certains établissements proposent une formation menant au baccalauréat international. De plus, une école publique propose de poursuivre un cursus anglophone, en l'occurrence le curriculum britannique, allant de la maternelle jusqu'aux *A-Levels*. Dans le cadre de la diversification de l'offre scolaire et en complément de l'offre internationale, l'enseignement secondaire général propose également des alternatives pour les élèves ayant un projet différent de celui de faire des études universitaires. Notamment, il existe des classes d'insertion au niveau des classes inférieures, adaptées aux compétences et aux besoins des élèves et, au niveau des classes supérieures, des classes à régime linguistique spécifique. De plus en plus de formations professionnelles sont proposées en langue française et, dans une moindre mesure, en langue anglaise, tout comme dans les différentes sections de l'enseignement secondaire général.

En parallèle à ces évolutions, afin de sensibiliser les enfants d'origine immigrée au luxembourgeois dès leur plus jeune âge, il est prévu d'offrir 20h gratuites d'apprentissage de la langue par semaine en crèche. Ce projet devrait être assorti d'un programme d'éducation plurilingue avec la possibilité de se familiariser avec le luxembourgeois et le français. L'éducation préscolaire avant l'âge 4 ans n'est pas obligatoire au Luxembourg.

Peu de programmes d'activation sur le marché du travail ciblant les immigrés les plus vulnérables

Au vu de l'importance de l'immigration de travail qualifiée, l'insertion sur le marché du travail des immigrés est a priori une problématique moindre au Luxembourg que dans les pays voisins. Toutefois, l'important afflux de migrants humanitaires à partir de 2015 a modifié cette perspective et révélé de nouveaux besoins. La plupart des formations pour faciliter l'accès au marché du travail au Luxembourg sont gérées par l'ADEM. Or, le service public de l'emploi ne propose des formations professionnelles en français qu'aux demandeurs d'emploi justifiant d'un niveau B1 dans cette langue, niveau a priori difficile à atteindre par de nouveaux migrants non francophones, en particulier les migrants humanitaires et immigrés familiaux peu qualifiés. La période de traitement de la procédure d'asile en première instance est parfois mise à profit

pour apprendre une langue du pays, mais rarement pour une évaluation des compétences ni pour une formation professionnelle. Dans ce contexte et au vu des difficultés que rencontrent le MFAMIGR à cibler les demandeurs d'asile et les réfugiés pour mettre en place des politiques d'intégration adaptées et de la persistance de ces flux au cours des cinq dernières années, cette situation semble problématique, sans qu'il soit toutefois possible d'effectuer une évaluation approfondie par manque de données disponibles.

Quelques programmes ambitieux couplent cependant aide à l'insertion professionnelle et formation linguistique, mais ces programmes ne sont disponibles qu'à petite échelle, contrairement à ce qui est proposé dans d'autres pays de l'OCDE (Encadré 6).

Encadré 6. Programmes de formation professionnelle et accompagnement des immigrants vers l'emploi dans les pays de l'OCDE

La Finlande met l'accent sur la formation sur le lieu de travail, par le biais de modules de formation qui sont intercalés de manière flexible avec l'emploi, en fonction des besoins de l'immigré sur le lieu de travail. Ce projet pilote « Intégration SIB » est financé par des obligations à impact social (*Social Impact Bonds*) visant à générer un rendement autant social que financier pour les entreprises. Les entreprises qui participent à ce projet appartiennent à des secteurs ayant des difficultés à trouver de la main-d'œuvre, tels que l'industrie manufacturière, le bâtiment, le commerce et les services. Des emplois dans le secteur universitaire peuvent également être trouvés via le SIB pour les réfugiés disposant d'une éducation tertiaire.

Le Danemark a mis en place un modèle qui vise à accompagner l'entrée sur le marché du travail des réfugiés étape par étape. La première étape d'une durée d'un ou deux mois permet l'identification des compétences de chacun et est accompagnée de cours de langue. La deuxième étape place les réfugiés en stages en entreprise sans frais pour l'employeur, accompagnés de nouveau de cours de danois. Le but est de placer le réfugié dans un emploi salarié dans un délai d'un semestre à une année, l'emploi étant subventionné par l'État danois pendant cette durée.

De nombreuses initiatives de formation professionnelle ont plutôt pour objectif de mettre à jour les compétences des immigrants avant l'entrée sur le marché du travail. Le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF) en Allemagne a lancé le programme *Berufsorientierung für Flüchtlinge* (Orientation professionnelle pour les réfugiés). Il comprend un cours intensif d'orientation professionnelle, une formation linguistique professionnelle et des visites d'entreprises pour préparer l'entrée des réfugiés sur le marché du travail.

Le programme finlandais VALMA prépare les réfugiés à atteindre les prérequis pour participer à une formation professionnelle du deuxième cycle du secondaire. Les cours durent entre six et douze mois et fournissent des informations et des conseils sur différentes professions et études à visée professionnelle. Lorsque les immigrants postulent ultérieurement pour un programme professionnel de l'enseignement secondaire supérieur, ils reçoivent des points supplémentaires pour leur dossier s'ils ont terminé cette formation préparatoire avec succès.

Aux Pays-Bas, les réfugiés peuvent financer une formation professionnelle grâce à des prêts garantis par le *Dienst Uitvoering Onderwijs* (Agence exécutive pour l'éducation). L'Allemagne met également à disposition une aide financière au travers de la *Berufsausbildungshilfe* (Aide à la formation professionnelle). Dans les *Ausbildungsverbände* (Réseaux de formation) suisses ouvertes à tous les résidents étrangers, les entreprises offrent des stages de formation : les apprentis peuvent ainsi changer tous les ans d'entreprises. Cette initiative augmente l'offre de stages de formation et fournit des expériences diverses dans différents environnements de travail.

Par exemple, l'initiative de l'ADEM *Words4Work* (40 bénéficiaires en 2019), une des rares formations proposées aux migrants humanitaires ayant un niveau de langue relativement faible, propose sur le lieu de travail un programme alliant formation professionnelle et linguistique d'un total de 130 heures de formation en langue française dont un quart en langue professionnelle, ciblé sur quatre secteurs (hôtellerie-restauration, construction, commerce, nettoyage). Le programme ASTI-ADEM *Connections4Work* (31 bénéficiaires en 2019, majoritairement les migrants humanitaires les plus vulnérables) couple un bilan de compétences (screening des compétences professionnelles et linguistiques, attentes par rapport au projet, etc.) avec des cours de langue intensifs ciblés sur un métier en pénurie de main-d'œuvre et des ateliers pratiques axés sur l'apprentissage du vocabulaire minimal exigé. Il propose en complément des séances d'informations en lien avec le métier ciblé et des stages en entreprises non rémunérés à raison de 240 heures. En dehors de ces deux partenariats ADEM/associations, les initiatives axées sur le marché du travail ciblant les immigrés sont davantage portées par des associations ou par les instances représentant des secteurs d'activité.

Encadré 7. La reconnaissance des compétences et qualifications des migrants humanitaires n'ayant pas de preuve formelle de leur diplôme dans les pays de l'OCDE

En Allemagne, après validation de la *Bleibperspektive* du demandeur d'asile, les ministères des *Länder* procèdent à un test de plausibilité (*background check*) sur la base des déclarations du demandeur. Ceci est parfois suivi d'une évaluation des compétences informelles organisées par la *Bundesagentur für Arbeit* (Agence fédérale de l'emploi). Pour certaines professions, cette dernière a mis au point des tests d'évaluation des compétences sur ordinateur en six langues (« *MySkills* »). Pour déterminer quelles compétences peuvent être transférées dans le contexte professionnel allemand, les tests utilisent des vidéos montrant des individus en train d'effectuer des tâches ordinaires dans 30 métiers différents. Les candidats doivent ensuite indiquer les erreurs ou remettre les tâches dans le bon ordre. Élaborée en coopération avec le *Deutscher Industrie-und Handelskammertag* (Fédération allemande des chambres de commerce), cette évaluation est supervisée par un expert de l'Agence fédérale de l'emploi.

La Finlande évalue également les compétences professionnelles des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil en attendant la décision des autorités. Les résultats de ces évaluations sont pris en compte pour choisir une zone d'établissement offrant des opportunités scolaires et professionnelles. Une fois que les DPI ont obtenu la protection internationale, leurs compétences sont réévaluées de manière plus approfondie.

L'Agence norvégienne pour l'apprentissage tout au long de la vie *Kompetanse Norge* a développé une solution virtuelle et autoguidée pour cartographier les compétences formelles et informelles des réfugiés, sous la responsabilité du Ministère norvégien de l'Éducation et de la Recherche. Ce processus comprend ensuite une orientation professionnelle pour confirmer leur niveau de compétences et entamer la transition vers le marché du travail. L'Agence norvégienne pour l'assurance de qualité dans l'éducation (NOKUT) a créé un ensemble d'outils afin d'aider les professionnels de l'évaluation des diplômes à mieux identifier les besoins et les défis des réfugiés.

La Suède dispose également d'un programme de validation accéléré pour la reconnaissance des compétences pour les professions souffrant de difficultés de recrutement. Ce programme associe des éléments de reconnaissance des acquis (recensement précoce des compétences, traduction des diplômes, évaluation des compétences sur poste et tests de connaissances) avec des programmes passerelles personnalisés qui intègrent une formation linguistique professionnelle. Lorsqu'ils terminent le programme, les participants se voient décerner un certificat ou un diplôme professionnel.

Le Luxembourg ne dispose pas non plus d'outils efficaces pour évaluer les compétences formelles et informelles des immigrés, en particulier des demandeurs d'asile qui ne sont pas en mesure de prouver leur niveau d'étude. Le Service de la reconnaissance des diplômes dépend du MENJE. La procédure de reconnaissance est payante (de 75 à 300 euros par demande) et varie selon le lieu d'obtention du diplôme. Un diplôme issu d'un pays ayant signé la convention de Lisbonne ou de Paris peut être reconnu s'il donne accès à des études supérieures dans le pays d'origine. Un diplôme de pays tiers peut être reconnu s'il sanctionne un cycle d'études supérieur d'une durée au moins égal à trois ans et que son détenteur peut prouver un niveau B2 dans une des trois langues officielles du Luxembourg. Enfin, une procédure particulière d'équivalence de qualifications professionnelles existe pour 79 professions réglementées, si le demandeur dispose d'un diplôme obtenu au sein de l'UE et d'une expérience d'un an dans un État membre, ou, dans le cas d'un diplôme issu d'un pays tiers, d'une expérience de trois ans toujours obtenue dans un État membre. Si le diplôme étranger n'équivaut pas parfaitement aux matières ou activités requises au Luxembourg, une reconnaissance partielle peut être accordée mais demande un stage passerelle d'adaptation à réaliser dans les trois ans ou une épreuve d'aptitude pour aboutir à une reconnaissance complète. Ce système se limite aux compétences formelles et ne répond pas toujours aux besoins des demandeurs d'asile n'ayant pas de preuve formelle de leur diplôme (Encadré 7).

Les partenaires sociaux sont peu impliqués dans les programmes d'intégration

Au Luxembourg, les partenaires sociaux (représentants des employeurs et des syndicats de salariés), organisés au sein du Conseil Économique et Social (CES) ont publié en 2014 un avis sur la politique d'intégration (CES, 2014_[12]), mais sont généralement peu impliqués dans la mise en place des politiques d'intégration et ce malgré l'importance numérique de la main-d'œuvre immigrée dans le secteur privé. Par ailleurs, il n'existe pas de réseaux d'entreprises chargés des questions d'intégration des immigrés, alors que ce type de groupes existe dans certains pays de l'OCDE, parfois en partenariat avec l'État et la société civile (Encadré 8). Au Luxembourg, il n'existe pas non plus de partenariat pour l'intégration entre les entreprises et l'UEL (Union des Entreprises Luxembourgeoises). L'association des professionnels de la responsabilité sociale en entreprise – RSE (ProRSE), de même que la Chambre de Commerce, ne se sont pas saisis de la thématique de l'intégration, par exemple en interrogeant les entreprises dans leurs baromètres respectifs. Par contre, le groupement d'acteurs ayant signé la « Charte de la diversité Lëtzebuerg » – label visant à encourager la mise en place de pratiques favorisant la cohésion et l'équité sociale – est constitué de 150 entreprises du secteur privé, un nombre élevé par rapport aux pays voisins, compte tenu de la taille du Luxembourg.

Encadré 8. Exemples de réseaux d'entreprises impliqués dans l'intégration au sein de l'OCDE

Le réseau « *Unternehmen integrieren Flüchtlinge* » (Les entreprises intègrent des réfugiés) mis en place par le *Deutscher Industrie-und Handelskammertag* (Fédération allemande des chambres de commerce) comprend 1 200 entreprises, dont une majorité de PME. Il fournit des informations juridiques et propose une plateforme d'échange d'expériences et de bonnes pratiques. La fédération soutient ces membres en leur fournissant des informations sur le processus de recrutement des immigrés, notamment des réfugiés, et les programmes financés par une institution étatique.

Le Canada a établi des Conseils régionaux pour l'emploi des immigrés qui accompagnent les entreprises cherchant à employer des immigrés et réfugiés talentueux. À l'image du TRIEC (*Toronto Region Immigrant Employment Council*), ces Conseils regroupent des associations, des entreprises, des syndicats et des responsables de politiques publiques. Le Conseil, piloté par les entreprises, organise des programmes de mentorat, assiste les entreprises pendant leurs processus de recrutement et fournit du matériel d'apprentissage en ligne ainsi que des formations sur les avantages de la diversité de la main-d'œuvre. Des plateformes de *networking* (mise en relation) sont également mises en place.

En conséquent, les projets d'employeurs se font à l'échelle de l'entreprise et sont donc peu visibles et difficiles à répertorier. Les seules initiatives pour lesquelles des données sont disponibles sont les congés linguistiques (voir la section Le trilinguisme impose de placer l'apprentissage des langues au cœur de la politique d'intégration) qui ont été accordés par les entreprises à 3 153 employés entre 2009 et avril 2019, dont 60 % de travailleurs frontaliers⁵. Quelques entreprises ont également mis en place des cours de langue sur le lieu de travail sans que ce genre de pratiques ait pu se généraliser. Les modèles hybrides de formations linguistiques sur le lieu de travail, initiés par le service public de l'emploi en partenariat avec des employeurs, s'avèrent souvent efficaces et quelques pays de l'OCDE ont modifié leur approche de l'apprentissage des langues en ce sens, reconnaissant que les immigrés peuvent bénéficier du développement des deux compétences simultanément (Encadré 9).

Encadré 9. Les formations linguistiques en lien avec le travail

Certains pays de l'OCDE ont modifié leur approche de l'apprentissage des langues ces dernières années, adoptant un modèle hybride langue-travail, reconnaissant que les immigrés peuvent bénéficier du développement des deux compétences simultanément. Alors que des pays comme la Suède et le Portugal ont élargi leurs cours de langue à visée professionnelle pour traiter un plus grand nombre de professions, d'autres se sont engagés avec des employeurs pour soutenir la formation linguistique « sur le tas ». En Finlande, les cours de langue dispensés par les bureaux locaux de l'emploi comprennent une « période de vie professionnelle », au cours de laquelle les immigrés travaillent en entreprise. Les employeurs peuvent également rechercher un financement pour un cours de finnois ou de suédois sur le lieu de travail, pour lequel le projet Mobilité de la main-d'œuvre en Europe couvre 50 à 70% des coûts de formation. L'organisation de tels cours est également possible en Norvège, où les acteurs publics et privés sont éligibles au financement *Skills Plus* pour organiser un cours. L'Allemagne a pour sa part investi plus de 300 millions EUR dans des formations linguistiques compatibles avec une activité professionnelle.

Une approche multipartite impliquant de plus en plus d'acteurs

La coordination entre les différents acteurs nationaux manque de vision stratégique globale

Au Luxembourg comme dans les autres pays de l'OCDE, même si la politique d'intégration est généralement pilotée par un seul ministère (MFAMIGR au Luxembourg), elle est par nature transversale et mobilise de nombreux ministères. Une bonne coordination interministérielle est par conséquent nécessaire. Le Luxembourg a créé en 1993 le Comité Interministériel à l'Intégration (CII). Ce dernier est consulté dans la sélection des projets PAN, même si, dans les faits, il suit généralement l'analyse détaillée réalisée par le MFAMIGR ou les avis proposés en amont par les ministères directement concernés (le plus souvent le MENJE, le MAEE et le ministère de la culture, sous la coordination du MFAMIGR).

Le manque de transversalité dans l'élaboration de la politique d'intégration résulte notamment d'un manque de coordination horizontale entre les différents acteurs concernés. Le MFAMIGR s'emploie depuis plusieurs années à améliorer la communication entre les diverses administrations en charge de l'intégration des immigrés au Luxembourg mais les efforts méritent d'être poursuivis pour éviter que les administrations travaillent « en silo ». La situation s'est encore complexifiée après la mise en place du règlement européen GDPR (*General Data Protection Regulation*), qui rend désormais plus complexe l'échange de fichiers entre administrations. Ce manque de communication et de coordination peut provoquer un gâchis de ressources et de compétences. Pour l'éviter, certains pays de l'OCDE ont mis en place des guichets uniques, qui renforcent la coopération entre les différents organismes publics impliqués dans le domaine de l'intégration, tout en facilitant le parcours des immigrés (Encadré 10).

Encadré 10. Le guichet unique du Portugal

Le Portugal rassemble à Lisbonne, Faro et Porto plus de 30 services étatiques offerts à tous les immigrés dans un seul site physique accessible par les transports en commun : le *Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes* (Centre national de l'aide à l'intégration des immigrés – CNAIM). Ces centres sont assistés dans leur travail par de petites représentations locales à travers tout le pays. Grâce à ces services, le traitement des démarches administratives des nouveaux arrivants se fait plus rapidement et les immigrés peuvent bénéficier des conseils de différentes parties prenantes et des services d'aide à la recherche d'emploi via une agence spécialisée assurée par le JRS (*Jesuit Refugee Service*). Les immigrés sont suivis par des médiateurs culturels et linguistiques qui font le lien avec les services de l'État, les guident dans leur parcours d'intégration et dans leur vie quotidienne et leur fournissent des informations sur leurs droits et leurs devoirs. En étroite collaboration avec les organisations d'immigrés, la mise en place des CNAIM a permis de simplifier les services d'intégration, d'alléger les formalités administratives et d'améliorer la coordination entre acteurs nationaux (HCR/OCDE, 2018^[13]).

D'autres instances telles que le CNE (Conseil National pour Étrangers) peinent également à contribuer à une vision globale et partagée sur l'intégration et les avis qu'il publie ont peu de visibilité auprès des acteurs gouvernementaux. Le CNE ne dispose pas de local permanent de travail. Le conseil lui-même ne reflète qu'imparfaitement aujourd'hui la diversité de la population immigrée et exclut les travailleurs frontaliers, qui forment pourtant une part significative de la main-d'œuvre au Luxembourg. Par contre, les partenaires sociaux, le syndicat de communes (SYVICOL) et la société civile sont représentés au CNE.

Un réseau associatif dynamique et efficace

La société civile est un vrai atout pour le Luxembourg. Elle est dotée d'acteurs actifs et reconnus depuis de longues années. Les grandes associations au Luxembourg travaillent fréquemment avec les communes. Elles ont chacune des domaines de compétence spécifiques, sont reconnues et ont démontré leur capacité à établir des partenariats entre elles.

La collaboration entre la société civile et les acteurs étatiques est également très active, comme le montre l'intégration des grandes associations au CII en 2020. Les avis que rendent ces associations sur des textes de loi ou des questions spécifiques sont écoutés. De surcroît, une partie des postes permanents de ces associations est financée par l'État (via le MFAMIGR) comme prestataires de services sur des questions d'intégration. Depuis une dizaine d'années, l'encadrement des conventions semble avoir été renforcé, suscitant quelques tensions au sein des associations. La situation dans d'autres régions de l'OCDE, tels que le Québec au Canada, a montré qu'un cadre trop rigide des conventions pouvait empêcher la mise en place de dispositifs innovants susceptibles de s'adapter à l'évolution des besoins locaux.

Une régionalisation de la politique d'intégration nécessite un meilleur accompagnement et une mutualisation des moyens humains et financiers

De nombreux pays de l'OCDE ont récemment donné des prérogatives plus importantes aux administrations locales (communes, régions), notamment pour répondre à l'afflux de migrants humanitaires dans les années 2015/2016. Toutefois, le partage des compétences et la mise en œuvre des moyens fait souvent débat. Comme discuté dans la section Implication de nombreux acteurs étatiques et de la société civile, chaque commune luxembourgeoise est tenue de mettre en place une CCCI, qui discute de la politique d'intégration au niveau local. Cette volonté de régionalisation au niveau communal est particulièrement difficile à mettre en action, au vu du nombre de petites communes concernées. La plupart des CCCI manquent de moyens financiers et humains ainsi que de compétences pour mener à bien leur

mission. Un certain nombre de communes, notamment les plus petites, rencontrent des difficultés pour attirer des membres. Une minorité de communes n'accorde aucune compensation financière aux membres des CCCI. Si la présence d'étrangers de pays tiers est légalement obligatoire dans chaque CCCI, ces derniers sont parfois si peu nombreux dans la commune qu'il est difficile de trouver des candidats. Plus généralement, les étrangers, notamment les primo-arrivants, méconnaissent l'existence des CCCI. Les règles en matière de protection des données à caractère personnel limite le ciblage des nouveaux arrivants. De plus, une mauvaise maîtrise des langues luxembourgeoise peut constituer un frein à leur pleine participation aux discussions.

Seules quelques communes ont les moyens de recruter un conseiller à l'intégration pour aider à animer leur CCCI. Si le MFAMIGR a recruté en 2021 deux conseillers intégration pour aider les municipalités s'engageant à la mise en place d'un PCI (voir plus bas), il n'existe pas de statut de conseiller national intégration, sur le modèle par exemple du conseiller climat, mis en place par le « Pacte Climat » et qui bénéficie d'un temps de travail financé par l'État selon le nombre d'habitant de la commune et plafonné à 600 heures par an. Il n'existe pas non plus de syndicats (regroupements) de communes dédiés à l'intégration, par exemple au niveau cantonal ou des circonscriptions. Ces regroupements, existants dans d'autres domaines (gestion informatique, aide sociale) permettent aux communes de mutualiser leurs ressources et ainsi de s'adapter aux problématiques locales. En Suède, la coopération intercommunale dans la prestation de services publics permet d'offrir aux nouveaux arrivants des cours spécifiques qui pourraient être difficiles à organiser dans chaque municipalité (formation professionnelle dans la langue maternelle des immigrés par exemple) et permet ainsi l'accès à ces services indépendamment de la commune de résidence. En cas de déménagement, les communes échangent sur le contenu de leurs programmes, ce qui permet à l'immigré de conserver le bénéfice des formations réalisées et de les reprendre au point où il s'était arrêté après son déménagement. Ce système de portabilité de services permet ainsi d'éviter toute rupture dans les programmes offerts par le gouvernement et par la société civile.

Les CCCI jouent un rôle important dans la mise en place d'une stratégie d'intégration locale, notamment par son implication dans l'élaboration et la mise en place du PCI. Or, à l'heure actuelle seulement deux communes ont mis en place un PCI. Cette mise en place requiert un investissement humain et financier souvent conséquent, au-delà des subsides du MFAMIGR. Pour mutualiser les moyens, les onze communes du canton de Redange et la commune de Mertzig se sont récemment regroupées pour réaliser un plan communal régional d'intégration en 2021. Cette même année, sept autres communes ont par ailleurs donné leur accord pour la réalisation d'un PCI. Ces communes vont toutes signer un nouveau contrat nommé « le pacte du vivre ensemble », avec le MFAMIGR et le SYVICOL. Ce contrat vaut engagement politique de la commune et engagement du MFAMIGR à apporter un accompagnement ciblé dans la préparation du PCI et dans le suivi des initiatives qui en découleront. Le soutien à ces 18 communes s'est traduit par le recrutement de deux conseillers intégration (postes conventionnés à l'ASTI et au CEFIS). En comparaison, depuis 2021, 95 communes participent au Pacte Climat 2.0 et chacune doit disposer d'un conseiller climat en partie financé par l'État.

Le forum GRESIL a été conçu pour renforcer les relations et le partage d'expérience entre communes et ainsi limiter les disparités territoriales. Dans les faits, son action sur l'intégration est limitée car il n'a lieu que deux fois par an. En outre, historiquement environ un quart des communes se présentent à chaque forum, même si les derniers chiffres de participation sont en nette progression (autour de 60 % des communes). Il n'est par contre pas envisagé à l'heure actuelle d'ouvrir le GRESIL à des acteurs locaux autres que les municipalités, comme c'est le cas au Canada par exemple : des tables régionales de concertation y sont organisées, réunissant de manière régulière tous les acteurs de l'intégration au niveau local (communes, entreprises, associations, représentations locales de l'État). Un tel dispositif permet d'installer une coordination pérenne en favorisant la communication ainsi que la collaboration entre tous les acteurs afin de mutualiser les moyens pour favoriser les actions communes (OCDE, 2020^[14]).

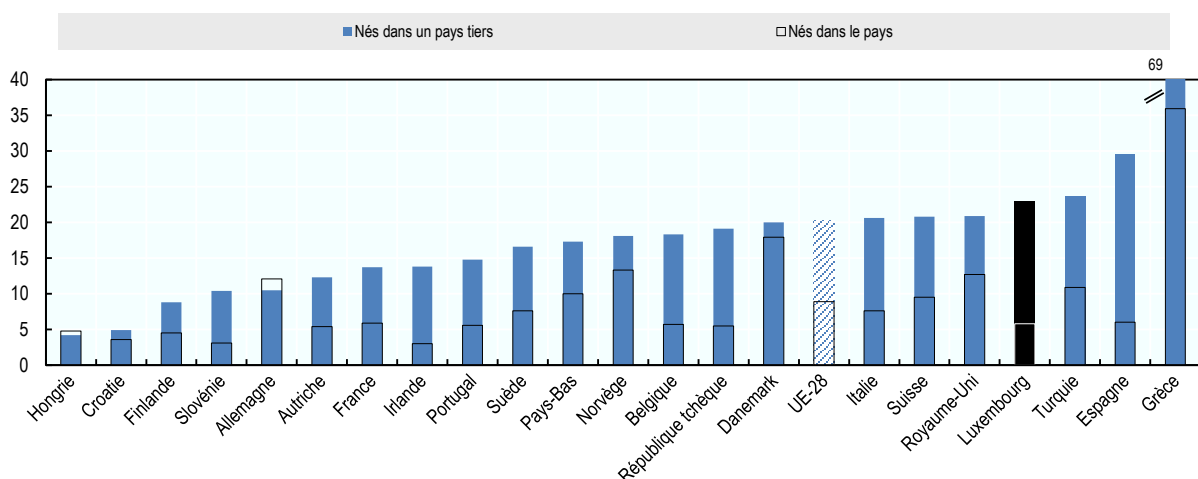
L'accès au logement est un problème majeur pour les immigrés les plus vulnérables

Le manque de logements abordables est un problème majeur pour la majorité des Luxembourgeois. Un tiers des locataires estime le coût de leur logement trop élevé (TNS ILRES, 2012^[15]). Or, 39 % des immigrés sont locataires au Luxembourg, contre 11 % des natifs. Globalement, 31 % des locataires du secteur privé dans le pays consacrent plus de 40% de leur budget à leur loyer, contre 24 % dans l'ensemble de l'UE d'après Eurostat et cette part a doublé au cours des 10 dernières années. Les efforts financiers consentis par les ménages les plus modestes sont disproportionnés : le taux d'effort (part du coût du logement dans le revenu disponible) atteint ainsi 52 % chez les locataires du secteur privé situés dans le quintile de revenu le plus bas, alors qu'il est de 32 et 17% respectivement pour les ménages du deuxième et du dernier quintiles (Observatoire de l'Habitat/LISER, 2020^[16]). De plus, les ménages les moins aisés ont été les plus durement touchés par la hausse du taux d'effort. Or, les immigrés sont surreprésentés dans cette catégorie de population.

La question du logement est particulièrement problématique pour les ressortissants de pays tiers peu qualifiés et les réfugiés. Le taux de surcharge du coût du logement des migrants de pays tiers au Luxembourg est supérieur de 17 points de pourcentage à celui des natifs, un des écarts les plus élevés d'Europe, seulement dépassé par l'Espagne et la Grèce (Graphique 10). Les ressortissants de l'UE ont souvent les moyens de se loger, ou peuvent s'installer dans les pays frontaliers où le coût du logement est plus faible : 16 % des ressortissants portugais et 9 % des Luxembourgeois en emploi au Luxembourg résident dans un pays frontalier, d'après les données de l'IGSS. Cette proportion atteint respectivement 21 % et 16 % parmi les travailleurs portugais et luxembourgeois du secteur de la construction, où les salaires sont plus faibles. Les étrangers de pays tiers ne peuvent quant à eux pas s'installer en dehors du Luxembourg, le statut de résidence étant lié au pays d'obtention du titre et ne pouvant être transféré. Seuls 2 % des Cabo Verdiens travaillant au Luxembourg et une proportion similaire de ressortissants des pays dont sont originaires les demandeurs d'asile (Syrie, Érythrée, Afghanistan) sont frontaliers. L'accès difficile à des solutions de logement pérennes pour certaines catégories d'immigrés de pays tiers mériterait cependant d'être davantage documentée (voir la section Améliorer les statistiques relatives à l'intégration des immigrés et de leurs enfants au Luxembourg pour plus de détails).

Graphique 10. Taux de surcharge du coût du logement

Pourcentages des 18-54 ans, 2019



Source : Eurostat

Si l'accès au logement est aussi difficile pour les ménages les moins aisés, c'est parce que le parc de logement à loyer modéré est faible au Luxembourg : moins de 3 % de la population réside dans ce type

de logement, soit deux fois moins que dans l'ensemble de l'UE. En outre, la loi impose une surface minimum de 9m² par habitant pour une chambre, condition qui n'a pas à être appliquée dans les centres d'hébergement par exemple. En conséquence, les migrants humanitaires avec de grandes familles ont des possibilités limitées pour déménager après l'obtention de leur statut. Enfin, l'occupation d'un logement social n'est qu'une solution temporaire au Luxembourg, et le ménage est tenu de quitter le logement au bout de trois ans. Pour beaucoup d'immigrés de pays tiers peu qualifiés et les réfugiés, il est difficile d'intégrer le parc locatif privé en un laps de temps si court et seules des solutions provisoires s'offrent le plus souvent à eux.

Le Luxembourg prévoit un gros investissement pour accroître le parc de logements « bon marché » mais cela va prendre du temps. En parallèle, la loi prévoit de limiter le phénomène des logements vacants. Bien que le pourcentage de logements vacants soit un des plus bas d'Europe (7.2%) (FEANTSA/FAP, 2016^[17]) le problème est fondamental dans un marché aussi tendu, qui a vu les prix de l'immobilier progresser de 32 % entre 2015 et 2019, contre 19 % dans l'ensemble de l'UE. Une taxe communale sur les logements inoccupés est sensée inciter les propriétaires à louer ou vendre leur logement. Cette taxe n'a pour l'instant été mise en place que dans huit communes (sur 102) et celles-ci n'ont souvent pas les moyens de la percevoir. En effet, la distinction entre logement libre et résidence secondaire est parfois difficile à établir et par conséquent, les autorités locales peinent à recenser les logements libres (Jacquemot, 2019^[18]).

Par ailleurs, le Luxembourg a mis en place en 2009 le concept de gestion locative sociale, qui permet la signature d'une convention entre le ministère du logement et tout acteur local ou national ayant pour mission la promotion du logement (ASBL, fondations, communes, etc.). Ces acteurs peuvent louer des logements appartenant à des propriétaires privés pour les mettre à disposition des personnes ayant des difficultés à se loger. Il serait utile de savoir dans quelle mesure ce dispositif a pu bénéficier à des immigrés. Une autre manière de procéder pour lutter contre les vacances de logement est celle de l'ASBL *Community Land Trust* Bruxelles, qui, avec l'aide de subventions de la région de Bruxelles, transforme des immeubles vacants en logements abordables afin de limiter le prix de vente des logements tout en plafonnant le prix de revente au moyen de clauses anti-spéculatives (FEANTSA/FAP, 2016^[17]). Le projet, loué pour son approche novatrice et le succès de son montage financier, a été « exporté » dans plusieurs pays de l'OCDE, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni.

Outre ces outils déjà disponibles, le partage solidaire de logements (accueil chez soi, partage intergénérationnel, colocation avec les étudiants), qui se développe dans certains pays de l'OCDE, pourrait d'un côté alléger la pression sur le marché immobilier et de l'autre côté s'intégrer dans des programmes promouvant le dialogue interculturel entre la société accueillante et les immigrés. Le projet ELAN en France soutient l'accueil chez soi de personnes réfugiées dans une chambre individuelle, les réfugiés étant en parallèle accompagnés par une équipe de psychologues et de travailleurs sociaux. Le projet a permis l'accès à un logement pérenne à 89 % des bénéficiaires du dispositif. Par ailleurs, certains pays de l'OCDE, à l'image de la France et du projet de l'association Elia « Logement d'abord » dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), ont mis en place des dispositifs d'accompagnement menant à l'autonomisation progressive des familles réfugiées dans un logement. Dans ce dispositif, le bail et le paiement de la location sont tout d'abord sous la responsabilité de l'association, avant d'être transférés aux participants au bout d'un an, après évaluation de leur autonomie et de leur intégration.

L'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre qu'il est également nécessaire d'être attentif à la distribution territoriale du parc immobilier à loyer modéré pour ne pas créer des quartiers où la population défavorisée (dont la population immigrée) est trop fortement concentrée. Le ministère du logement, à ce titre, a un rôle clé dans les réflexions sur les questions d'intégration des immigrés

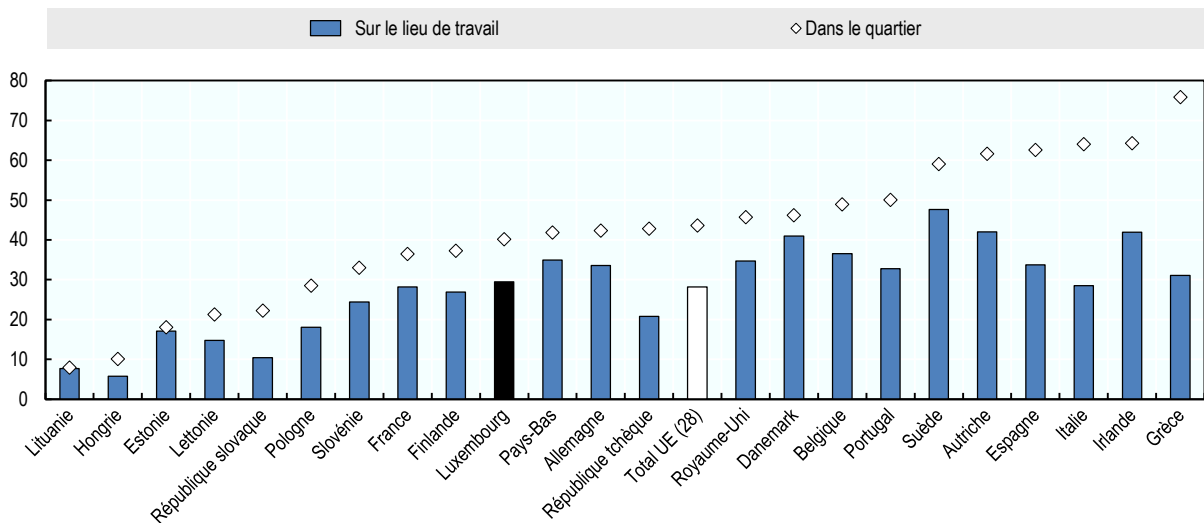
Renforcer l'intégration sociale est cruciale dans la société luxembourgeoise

Favoriser le vivre ensemble nécessite plus d'initiatives interculturelles et une vraie politique anti-discrimination

Petit pays où la mobilité est très dynamique et où non seulement la population immigrée mais aussi les travailleurs frontaliers sont particulièrement nombreux, le Luxembourg peut difficilement appréhender l'intégration comme les pays voisins. En dépit d'une proportion très élevée d'immigrés résidant au Luxembourg, il est intéressant de noter que les natifs ne déclarent pas plus fréquemment que dans les pays frontaliers avoir interagi au moins une fois par semaine avec des immigrés dans leur quartier ou bien sur leur lieu de travail (Graphique 11).

Graphique 11. Interactions entre les personnes nées dans le pays et les immigrés

Pourcentages des personnes nées dans le pays qui interagissent au moins une fois par semaine avec des immigrés



Source : (OCDE/Union européenne, 2019^[3]).

La grande majorité des acteurs impliqués dans les questions d'intégration au Luxembourg (acteurs de la société civile et communes en particulier) multiplient pourtant les initiatives et autres événements encourageant les échanges interculturels : Festival des migrations, des cultures et de la citoyenneté organisé par le CLAE, séances de bienvenue pour les nouveaux arrivants immigrés organisés par des associations de quartiers, événements culturels où se rencontrent natifs et personnes originaires de l'étranger, etc. Pour favoriser la cohésion sociale, plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des initiatives de proximité visant à développer une meilleure compréhension entre immigrés et services publics ainsi qu'à multiplier les interactions entre immigrés et natifs (Encadré 11).

Les dernières données établies par l'enquête EU-MIDIS montrent que la communauté ayant des origines d'Afrique subsaharienne se sent fortement discriminée au Luxembourg. La lutte contre la discrimination en raison de l'origine est incluse dans la loi sur l'égalité de traitement, qui a mis en place en 2006 le Centre pour l'Égalité de Traitement (CET). Le CET apporte une aide aux personnes (individuellement ou sous la médiation d'associations comme l'ASTI ou le CLAE) qui s'estiment victimes d'une discrimination en mettant à leur disposition un service de conseil et d'orientation visant à informer les victimes sur leurs droits individuels, la législation, la jurisprudence et les moyens de faire valoir leurs droits. Mais le centre dispose de peu de moyens financiers. Un tiers des résidents du Luxembourg seulement en ont déjà entendu parler (TNS Ilres/CET, 2020^[19]). D'après l'enquête EU-MIDIS (EU-FRA, 2018^[6]), cette part n'est

que de 12 % parmi les personnes originaires d'Afrique subsaharienne, contre 46 % en moyenne pour les principaux groupes d'origine immigrée interrogés dans 12 pays européens. Devant ce constat, une résolution de 2020 de la chambre des députés s'est engagée à valoriser et renforcer les moyens du CET. De plus, la lutte contre la discrimination est un des deux sujets retenus pour l'appel à projet PAN 2021.

Encadré 11. Initiatives pour améliorer le vivre ensemble et la compréhension interculturelle

Initiatives pour créer des interactions entre immigrés et natifs

Les programmes d'apprentissage de la langue impliquant la communauté locale jouent in fine très positivement sur le vivre ensemble. À Vratislavie en Pologne, la municipalité a fait appel aux citoyens comme enseignants bénévoles de langue. Le projet a motivé 350 habitants à enseigner le polonais à 550 immigrés. L'initiative s'est développée ensuite de manière autonome avec le soutien de la municipalité. Elle a permis en parallèle, à faible coût, d'ouvrir la communauté locale à la culture des nouveaux arrivants.

En Irlande, le programme *Fáilte Isteach* de la *Third Age Foundation* est conçu pour enseigner l'anglais aux immigrés, via le recrutement de volontaires parmi la population irlandaise âgée. Le but est de réunir deux groupes qui peuvent être isolés et de fournir un espace pour se connecter. Ce faisant, il permet une évolution positive des perspectives et des attitudes. Suite à son succès en tant que projet pilote dans une petite communauté rurale, *Fáilte Isteach* a été lancé à l'échelle nationale fin 2008. Des groupes de conversation hebdomadaires impliquent aujourd'hui 1 200 bénévoles et 3 200 apprenants immigrés dans 104 localités

Plusieurs pays ont par ailleurs adopté des programmes de mentorat de quartier, où les nouveaux arrivants sont accompagnés par un voisin dans leur démarche et dans la compréhension de la société d'accueil dans son ensemble. En Suède par exemple, le Programme « *Kompis Sverige* » propose un parrainage entre un bénévole suédois et un immigré ayant une situation familiale, des intérêts et un niveau d'éducation comparable. Ce genre de parrainage permet de créer des liens profonds et des réseaux locaux qui peuvent amener le nouvel arrivant à plus participer à la vie sociale de la commune et à mieux s'y intégrer durablement.

Le Canada intègre explicitement dans son Programme d'installation l'engagement communautaire. Les services se concentrent sur l'établissement de liens et la promotion de la cohésion sociale grâce à une grande variété d'activités, telles que des cercles de conversation, le soutien par les pairs grâce à des activités de loisirs, des événements communautaires et des possibilités de jumelage et d'échanges interculturels avec les peuples autochtones et les communautés d'accueil au sens large.

Immigration New Zealand, en partenariat avec le Bureau des Communautés Ethniques néo-zélandais, soutient le programme « *Welcoming Communities* » qui engage les conseils locaux et les communautés à créer un plan d'accueil des nouveaux arrivants. Le programme rassemble les immigrés, leurs communautés locales et les peuples autochtones. Les liens entre les groupes créés au cours de ces contacts servent au développement d'une meilleure participation sociale, civique et économique de la population. *Welcoming Communities* fait partie d'un réseau international d'accueil qui opère en Australie, au Canada, aux États-Unis et dans certaines villes d'Europe.

Plusieurs pays de l'OCDE, notamment l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas, ont organisé des mentorats autour d'activités sportives, qui permettent au nouvel arrivant d'apprendre la langue du pays d'accueil tout en interagissant avec la communauté d'accueil, ce qui facilite le vivre ensemble. En Allemagne par exemple, l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF) et la Confédération allemande des sports olympiques (DOSB) soutiennent l'Intégration par le Sport, un programme de financement et de conseil pour plus de 750 clubs sportifs qui encouragent l'adhésion des immigrés et qui s'engagent activement dans le mentorat. À un niveau plus global, la

Commission européenne a créé un guide des bonnes pratiques pour l'inclusion sociale par le sport (Union Européenne, 2017^[20]).

Aux États-Unis, « *Welcoming America* » a aidé deux villes à créer une infrastructure de communication pour développer le dialogue autour de l'immigration. Grâce à une collaboration multipartite impliquant gouvernements locaux, associations et secteur privé, Nashville et Dayton ont pu améliorer la communication avec des résidents de longue date identifiés comme ambivalents face à l'immigration. Le programme identifie dans chaque communauté des leaders pour en faire des « *welcomers* ». Ces leaders ont pour mission de diffuser des histoires sur la contribution des immigrés à la communauté d'accueil et identifier leurs valeurs communes. En 2015, 80 % des entreprises interrogées à Nashville ont reconnu la contribution positive de l'immigration au succès de la ville.

Quelques initiatives proposent de s'adresser en particulier à certains groupes de population. Le programme « *Inter'Act Tour* », dispensé dans les collèges d'une région française depuis 2017 à destination des élèves de 12 à 15 ans, a été mis en place en collaboration avec les communes, le personnel scolaire, les acteurs locaux et la société civile, les réfugiés et les demandeurs d'asile. Il propose un programme d'activités d'une semaine où les réfugiés se rencontrent et partagent leurs histoires avec les collégiens.

Des formations pour sensibiliser le service public et les enseignants au multiculturalisme

« *Mana Āki : Building intercultural competence in New Zealand's public service* » est un programme néo-zélandais de formation visant à développer des compétences interculturelles dans le secteur public. Ce projet est composé de neuf modules interactifs en ligne présentant la semaine de travail de personnes de différentes origines, ainsi que la compréhension des diverses croyances, pratiques et cultures. Ces modules en ligne sont complétés par quatre sessions en présentiel d'autoréflexion et de discussions avec les membres de son équipe sur la compréhension interculturelle sur le lieu de travail, les pratiques de diverses cultures et comment s'adapter à la diversité. Les fonctionnaires sont amenés au cours de cette formation à améliorer leur compréhension interculturelle et à se sensibiliser aux dimensions de la diversité culturelle et à leur impact. Le programme souhaite améliorer la communication et les interactions interculturelles et améliorer la qualité des services publics pour tous.

D'autres pays ont pris des mesures pour améliorer la compréhension interculturelle des fonctionnaires, notamment les enseignants en langue. La Pologne propose une formation interculturelle aux professeurs de langue depuis 2018. En Irlande, depuis 2000, d'après le Livre blanc sur la Formation des Adultes, l'interculturalisme est considéré comme l'un des trois piliers de la politique et de la pratique de la formation des adultes. Dans sa stratégie d'intégration des migrants (2017-20), l'Irlande a reconnu la nécessité de former les enseignants à la gestion de la diversité.

Le Luxembourg à ce jour a agi autour de trois axes (législation antidiscriminatoire, sensibilisation, formation) de la politique de la diversité (OCDE, 2020^[21]), en particulier au travers de sa Charte de la Diversité qui s'applique aux secteurs public et privé et les activités de l'association *4Motion*, qui propose de nombreuses formations visant à lutter contre les discriminations et à promouvoir la diversité, à destination du corps enseignant, des éducateurs, des employés et de l'ensemble du secteur associatif.

La participation électorale des immigrés au niveau local est un axe stratégique pour l'intégration

Au Luxembourg, les programmes politiques sont disponibles en allemand et en français, mais les discussions au sein des partis se tiennent le plus souvent en luxembourgeois. Tous les résidents au Luxembourg peuvent devenir membres d'un parti politique, quelle que soit leur nationalité, contrairement à la situation dans la plupart des autres pays européens où seulement les ressortissants de l'UE ayant une résidence légale depuis une certaine durée (six mois en France, un an en Allemagne ou en République

tchèque) peuvent se prévaloir de ce droit. Tous les partis politiques du Luxembourg ont établi des *Arbeitskreise* (Groupes de travail) pour mieux intégrer les étrangers dans les structures à l'intérieur du parti. Mais sans connaissances de la langue luxembourgeoise, l'entrée dans ces structures est difficile. Le risque est que l'espace démocratique exclut de facto la population étrangère maîtrisant mal le luxembourgeois (Garcia, 2014^[22]).

La participation électorale des non-Luxembourgeois est un sujet qui a historiquement mobilisé les associations d'aide aux immigrés et autour duquel elles se sont structurées. Promouvoir la participation sociale, politique, culturelle et économique était d'ailleurs un axe prioritaire du PAN 2020. Depuis 2003, tous les étrangers ont le droit de vote aux élections locales au Luxembourg à partir de l'âge de 18 ans. Ce droit de vote est accordé après cinq ans de résidence. L'inscription sur les listes électorales reste cependant volontaire, et seulement 23 % des étrangers éligibles y étaient inscrits au moment des élections communales de 2017, d'après le CEFIS. Comme dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, les étrangers n'ont par contre pas le droit de vote aux élections nationales⁶. La population luxembourgeoise a rejeté cette possibilité à 80% au cours d'un référendum organisé en 2015.

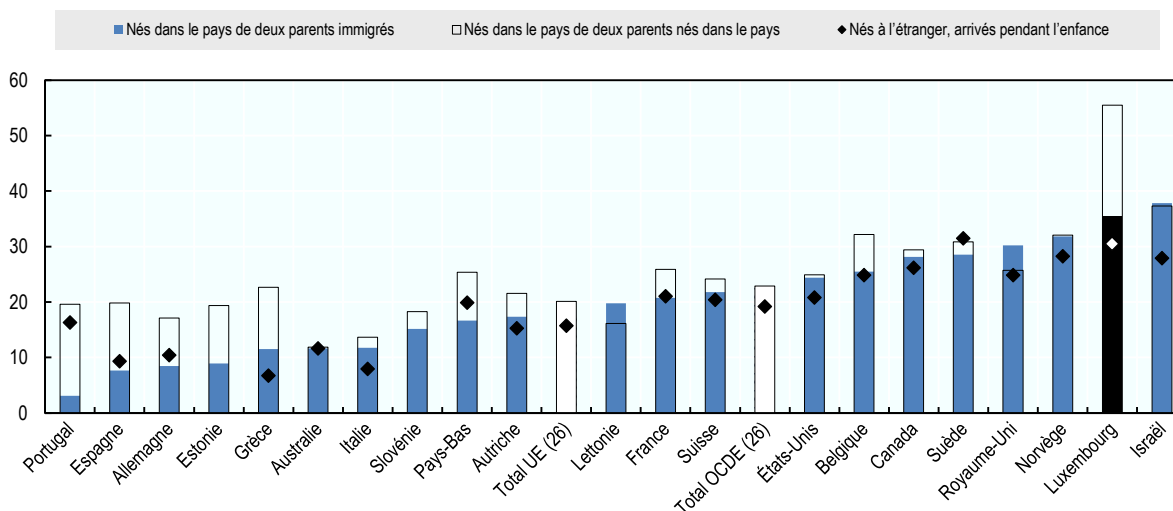
Donner l'accès à la nationalité luxembourgeoise ne marque pas la fin du processus d'intégration

Comme dans l'ensemble des pays de l'OCDE, l'obtention de la nationalité du pays d'accueil met *de jure* fin au droit des immigrés à bénéficier de programmes d'aide à l'intégration. Pourtant, comme le montre l'expérience des pays voisins du Luxembourg, avoir la nationalité du pays d'accueil ne résout pas tous les problèmes d'intégration, même quand on est né dans le pays. En France, en Belgique, et depuis 2000 en Allemagne (sous certaines conditions), les personnes nées dans le pays de parents étrangers obtiennent la nationalité, soit sous conditions de statut légal des parents, soit à partir d'un certain âge, s'ils ont résidé dans le pays de naissance un certain nombre d'années. C'est le cas au Luxembourg depuis 2017, sous condition. Tout enfant né de parents étrangers obtient la nationalité automatiquement à 18 ans si l'enfant a résidé au Luxembourg de manière continue entre 13 et 18 ans (cinq ans) et si (pour les enfants nés après le 30 juin 2013) un de ses parents résidait légalement et continuellement dans le pays l'année avant sa naissance. Cette réforme de la nationalité fait suite à deux autres modifications importantes effectuées au cours des 12 dernières années. Depuis octobre 2008, la nationalité luxembourgeoise est accordée aux enfants nés sur le territoire si au moins un des parents est également né au Luxembourg (double droit du sol). Autre changement majeur, le Luxembourg autorise la double nationalité depuis janvier 2009.

À l'heure actuelle, une large majorité d'immigrés sont de nationalité étrangère. De nombreuses recherches ont montré l'impact positif de la naturalisation sur l'intégration (voir OCDE (2011^[23]) pour une discussion détaillée). Sur le marché du travail, la naturalisation est un signal fort d'engagement pour les employeurs et la nationalité du pays d'accueil offre des « coûts de recrutement » moindres pour les entreprises, et l'accès à tous les emplois publics pour les étrangers ayant acquis la nationalité eux-mêmes. À l'heure actuelle, cet accès est faible. La part de jeunes nés au Luxembourg de 15-34 ans issus de parents immigrés et travaillant dans le secteur des services publics est de 20 points de pourcentage inférieur à celle de leurs pairs nés de deux parents natifs du Luxembourg, l'écart le plus élevé de tous les pays de l'OCDE (Graphique 12). L'écart est aussi le plus important de l'OCDE (30 points de pourcentage inférieur) si l'on compare les immigrés résidents de longue date aux natifs (OCDE/Union européenne, 2019^[3]).

Graphique 12. Emplois dans le secteur des services publics

Pourcentages des 15-34 ans en emploi, 2016



Source : (OCDE/Union européenne, 2019^[31]).

L'accès à l'emploi dans la fonction publique requiert la maîtrise des trois langues administratives, ce qui peut poser des problèmes aux descendants d'immigrés et aux immigrés, même naturalisés (Kolnberger and Koff, 2021^[5]). Il existe toutefois des possibilités de dispense d'une des trois langues, même si dans ce cas la procédure est fastidieuse : l'employeur doit motiver la demande de dérogation auprès d'un conseil du gouvernement, qui donne sa décision au cas par cas. La réforme de la nationalité n'a pas été accompagnée de mesures pour assurer un meilleur accès aux emplois publics aux immigrés et à leurs descendants. En Allemagne, le Ministère fédéral de l'Intérieur a lancé en 2011 le forum de dialogue « *Migranten im öffentlichen Dienst* » (Les migrants dans le secteur public) au cours duquel 30 mesures ont été adoptées. Ces mesures visent à faire converger la part d'immigrés travaillant dans le service public avec leur part dans l'ensemble de la population en Allemagne et offrir de meilleures perspectives de carrière. Pour y arriver, le gouvernement allemand a établi un plan de diversité, encourage le plurilinguisme dans les offres d'emploi, effectue des contrôles de diversité (vérification que l'équité est assurée dans les procédures internes) et a dédié un budget à la diversité.

La situation des frontaliers étrangers dans la société luxembourgeoise est peu documentée

Les travailleurs frontaliers étrangers, groupe prépondérant dans la vie économique du Luxembourg, ne sont pas pris en compte dans la politique d'intégration du pays. Au premier abord, il ne va pas de soi que les frontaliers doivent être considérés dans les politiques d'intégration ni qu'ils soient eux-mêmes motivés pour y participer, du simple fait qu'ils ne résident pas au Luxembourg. Pourtant, d'après l'IGSS, 78 % des frontaliers en janvier 2020 travaillaient déjà au Luxembourg depuis au moins 5 ans et 61 % depuis au moins 10 ans. Les frontaliers ont donc des liens importants avec le Luxembourg. Peu d'études traitent de la situation des frontaliers (voir Franziskus (2016^[24]) pour quelques références sur le sujet) et de leurs motivations à résider en dehors du Luxembourg. Il serait nécessaire d'évaluer en particulier l'impact du coût et de la disponibilité des logements sur leur choix et d'apprécier leur perception du vivre ensemble au regard de leur situation résidentielle. Certains frontaliers bénéficient de cours de langue offerts par les communes de travail ou proposés à plein ou tarif réduit par des prestataires associatifs. Ils peuvent également bénéficier du congé formation (voir la section Le trilinguisme impose de placer l'apprentissage des langues au cœur de la politique d'intégration pour plus de détails). Par contre, ils ne bénéficient

d'aucune formation dans le cadre des programmes d'introduction subventionnés par l'État. L'employeur apparaît comme un acteur clé pour une meilleure intégration des frontaliers.

La consultation en vue de la révision de la loi sur l'intégration a inclus la *task force* frontaliers. Ce groupe, porté par le ministère du travail de la Sarre (Allemagne), propose des solutions administratives et juridiques pour répondre aux problèmes rencontrés par les travailleurs frontaliers de l'ensemble de la Grande Région. Toutefois, la *task force* frontaliers n'a pas répondu à la consultation. Il serait pourtant utile de connaître l'intérêt des frontaliers à participer à des programmes d'introduction comme le CAI.

Améliorer les statistiques relatives à l'intégration des immigrés et de leurs enfants au Luxembourg

Cette section a pour objet de recenser les sources de données disponibles pour analyser l'intégration économique et sociale des immigrés et de leurs enfants au Luxembourg et d'apporter des éléments de comparaison avec d'autres pays de l'OCDE. Les données administratives et les enquêtes disponibles sur une base régulière sont considérées ainsi qu'une sélection d'enquêtes ponctuelles (Tableau 2 et Tableau 3). Le Luxembourg ayant une grande tradition de consultation citoyenne, des références à quelques sondages ayant donné lieu à des travaux de recherche sont également incluses. Sur la base de ce recensement, des pistes d'amélioration du système d'information statistique sont exposées pour permettre à la communauté scientifique et aux services ministériels de disposer d'outils statistiques robustes pour évaluer les programmes en place et d'approfondir l'analyse des questions pertinentes relatives à l'intégration des immigrés et au vivre ensemble.

État des lieux du système d'information statistique du Luxembourg relatif aux données d'intégration des immigrés et de leurs enfants

Recensement

Le dernier recensement de la population date de 2011 et le prochain sera effectué en 2021. Des informations du Registre national des personnes physiques (RNPP) ainsi que des données de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) seront exploitées pour recueillir les coordonnées des ménages (noms et adresses) et aussi pour alléger les questionnaires. Cela présuppose d'interconnecter un nombre limité de fichiers administratifs, démarche peu habituelle au Luxembourg.

Registre national des personnes physiques (RNPP) et liens avec les registres communaux

Le Luxembourg possède un registre national de sa population, créé à partir des différents registres communaux. Chaque individu au Luxembourg dispose d'un numéro d'identification national RNPP, inscrit par ailleurs dans la plupart des bases administratives du pays. Le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) établit la liaison entre tous les registres communaux de population et le RNPP (Registre national des personnes physiques), en tant que gestionnaire du registre de la population. Le STATEC ne dispose pas d'un accès direct au Registre national. Il produit ses statistiques et études au travers de demandes ad hoc adressées au Centre informatique de l'État. En pratique, la loi permet un accès plutôt facilité.

Depuis 2017, le STATEC se base sur le RNPP (lié à tous les registres communaux) pour produire les statistiques de population et non plus sur le recensement décennal. La qualité des données de population s'en est vu améliorée. Il existe également un registre d'attente où sont inscrits les personnes recevant un avis d'expulsion et toutes celles sans titre de séjour ou avec un titre d'une durée de séjour inférieure à trois mois, y compris les demandeurs d'asile ; ainsi que les fonctionnaires européens (Eurostat, Cours de justice de l'Union Européenne – CJUE). Des efforts semblent être faits par les communes pour mieux enregistrer les ressortissants UE et repérer les départs non déclarés (prise en compte des signaux de vie dans un logement, du type consommation eau/électricité). La date d'arrivée est également mieux renseignée depuis 2017.

Plateforme de micro-données sur le travail et la protection sociale au Luxembourg (IGSS)

Dans le cadre de la collaboration entre le ministère de la sécurité sociale (MSS) et le ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire (MTEESS), l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) s'est dotée en 2016 d'une cellule interministérielle qui a développé la plateforme de micro-données

sur le travail et la protection sociale au Luxembourg et met à disposition des données administratives relatives à la fois à la protection sociale (domaine de compétences de l'IGSS : population assurée, bénéficiaires d'allocations...) et au marché du travail (population en emploi, au chômage, inactives, reclassement suite à un licenciement...), conformément à la participation de l'IGSS au RETEL (Réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi au Luxembourg), créé par le MTEESS. L'IGSS récupère une variable clé de l'ADEM (affectation à une mesure pour l'emploi). Elle transmet par ailleurs au STATEC les données sur les mesures et les indemnités de chômage.

Cette plateforme a d'abord été créée pour faciliter l'accès à des données individuelles administratives pseudo-anonymisées et renforcer l'utilisation statistique des données administratives par la communauté scientifique. La base est structurée en registres : i) caractéristiques socio démographiques ; ii) prestations sociales ; iii) liens familiaux ; iv) absence au travail ; v) reclassement à la suite d'un licenciement ; vi) registre sur l'emploi. Des liens entre ces différentes bases peuvent être établis par les chercheurs selon leurs besoins. Dix-huit ans de carrière peuvent ainsi être retracés mensuellement.

Les chercheurs peuvent accéder aux données anonymisées s'ils peuvent justifier que leur projet a un but statistique (analyse de données ou tirage d'un échantillon de la base de l'IGSS en vue d'une enquête spécifique). Pour accéder aux données, les chercheurs remplissent un formulaire en ligne. Un entretien est généralement organisé avec un agent de l'IGSS pour accompagner le chercheur dans la formulation de sa requête. Le temps de traitement (de la date d'envoi de la demande jusqu'à réception des données) est de l'ordre d'un à deux mois au maximum. Mais ce temps est fortement dépendant du flux de demandes. Des solutions de « pseudo-anonymisation » sont trouvées au cas par cas pour répondre aux exigences légales de protection des données à caractère personnel (anonymisation des codes postaux qui, au Luxembourg, correspondent quasiment à des noms de rue, si l'étude requiert une localisation fine par exemple). Les données sont accessibles par un accès à distance, via un bureau virtuel situé au centre technique et informatique de l'État, comprenant le nombre défini de variables transmis après examen de la demande. Il est également possible d'importer ses propres données provenant d'autres organismes et de les combiner aux données IGSS en utilisant une clé de passage. Un contrôle des tableaux in fine est réalisé avant transmission à l'utilisateur.

La petite taille du Luxembourg rend la question de la confidentialité des données à caractère personnel particulièrement sensible même si la réglementation en vigueur (réglementation européenne sur la protection des données à caractère personnel - Loi GDPR 2018) n'est pas en elle-même plus stricte que dans un autre pays européen. L'IGSS a adapté son système d'accès aux données administratives en anticipant les défis associés à l'adoption de la réglementation européenne. Cette adaptation a également été l'occasion d'introduire d'autres changements : le recours à de nouvelles technologies sécurisées et l'adoption de procédures simples et rapides pour partager les micro-données de façon sécurisée. Le genre, l'âge, la nationalité et la commune de résidence sont les variables jugées sensibles et sont généralement anonymisées pour assurer la confidentialité des micro-données transmises.

C'est un des services statistiques luxembourgeois les plus innovants en la matière. Cependant, cette base n'a pas été construite pour étudier l'intégration des immigrés et de leurs enfants et des variables clé n'y figurent pas (durée de séjour, raisons de la migration ou type de permis détenu, langues maîtrisées). Les changements de nationalité sont en revanche stockés dans la base. Des efforts ont récemment été faits pour mieux connaître le métier exercé. En théorie, la plateforme pourrait héberger d'autres données clés, telles que les matricules des bénéficiaires de protection internationale du MAEE ou les données sur l'intégration de l'ONA. Cela demande cependant de disposer d'une base légale permettant de surmonter les problèmes de confidentialité et constituerait un progrès significatif pour l'étude des parcours migratoires des immigrés.

Tableau 2. Caractéristiques des principales sources de données nationales sur l'intégration des immigrés au Luxembourg

	Population immigrée couverte	Type	Diffusion
Recensements 2011 et 2021 (STATEC)	Population ayant sa résidence habituelle au Luxembourg (inscrite dans le RNPP)	Recensement	Données agrégées publiées
Données administratives			
Registre national des personnes physiques, RNPP (STATEC)	Résidents permanents et temporaires (résidence habituelle au Luxembourg) http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2013/06/19/n3/fo Demandeurs d'asile inscrits sur le registre d'attente	Panel	Données agrégées publiées
Plateforme de micro-données sur le travail et la protection sociale (IGSS)	Personnes inscrites à la sécurité sociale (y compris frontaliers) et chômeurs inscrits à l'ADEM	Panel	Accès aux micro-données si objectif statistique et après validation du projet
Données du Ministère de l'éducation (MENJE)	Service de la scolarisation des enfants étrangers (SECAM) : Personnes scolarisées Serv. formation des adultes (SFA) : cours d'intégration dans le cadre du CAI, PIA et autres, cours de langue, certifications	Transversal	Données agrégées publiées
Données de l'Institut national des langues (INL)	Inscriptions à des cours de langues	Transversal	Données agrégées publiées
Données de la Direction de l'Immigration (MAEE)	Primo-arrivants, DPI et BPI	Transversal	Données agrégées publiées
Données de l'ONA (MAEE)	DPI et BPI hébergés dans les structures d'hébergement de l'ONA, de Caritas et de la Croix Rouge	Transversal	Rapport annuel
Données du MFAMIGR	Bénéficiaires du CAI et du PIA	Transversal	Non publiées
Données du Ministère de la Justice	Naturalisations	Transversal	Données agrégées publiées
Enquêtes			
Observatoire des discriminations du Centre pour l'égalité de traitement (CET)	Échantillon de 1 014 résidents en 2020 (redressé par sexe ; âge, nationalité ; région d'habitation ; activité professionnelle)	Transversal	Accès aux micro-données sur demande
EFT-UE (STATEC)	Population ayant sa résidence habituelle au Luxembourg (Base de sondage : RNPP)	Transversal	Accès aux micro-données si objectif statistique et après validation du projet
EUSILC (STATEC)	Résidents permanents	Annuel et transversal + Panel rotatif sur 4 ans	Accès aux micro-données si objectif statistique et après validation du projet
Enquête sécurité/victimisation (STATEC)	Résidents permanents	Enquête nationale (tous les 5 ans)	Accès aux micro-données si objectif statistique et après validation du projet
Enquête sur le rôle de la langue luxembourgeoise au sein de la société (MENJE et TNS Ilres, 2018)	Échantillon représentatif de 1 053 personnes, dont 40 % d'étrangers	Enquête ad hoc	Présentation des résultats
Enquête MigraLux 2014, Participation sociopolitique des étrangers au Luxembourg (CEFIS)	2 échantillons : 418 ressortissants de pays tiers et 962 ressortissants UE	Enquête ad hoc	Étude CEFIS

Source: Compilation par le Secrétariat de l'OCDE.

Tableau 3. Caractéristiques clé de la population immigrée et ses descendants dans les principales bases de données au Luxembourg

	Identification des descendants	Identification des frontaliers	Durée de résidence	Niveau d'éducation	Compétences et usage des langues	Motif de migration	Pays d'origine
Recensements 2011 et 2021	x	-	x	x	x (compétences et usages)	-	Nationalité Pays de naissance
Données administratives							
RNPP	x (partielle)	-	x (estimée à partir de la date d'inscription)	-	-	Réfugiés vs autres immigrés	Nationalité Pays de naissance
IGSS	x	x	x (date de création du matricule)	-	-	-	Nationalité Pays de naissance
MENJE	-	-	-	-	x (1e langue parlée à la maison)	-	Nationalité Pays de naissance
Service de la Formation des adultes (SFA, MENJE)	-	-	-	x	x (niveau)	-	Nationalité
Institut national des langues (INL)	-	-	-	-	x	Réfugiés vs autres immigrés	Nationalité
MFAMIGR	-	-	-	-	-	Réfugiés vs autres immigrés	Nationalité
Base MJDA sur les DPI (ONA, MAEE) reliée au RNPP	-	-	?	-	x (niveau)	x	Nationalité Pays de naissance
Base AEIMM (MAEE) reliée au RNPP	-	-	x	-	-	x (titre de séjour)	Nationalité Pays de naissance
Données du Ministère de la Justice	-	-	x	-	-	x	Ancienne nationalité
	Identification des descendants	Identification des frontaliers	Durée de résidence	Niveau d'éducation	Compétences et usage des langues	Motif de migration	Pays d'origine
Données d'enquête							
EFT-UE	x (depuis 2021)	-	x	x	Pratique des langues	-	Nationalité Pays de naissance
EUSILC	x	-	x	x	-	-	Nationalité Pays de naissance
Enquête sur le rôle de la langue luxembourgeoise au sein de la société (MENJ et TNS Ilres, 2018)	-	-	-	-	x	-	Nationalité Pays de naissance
Enquête MigraLux ⁷ 2014, Participation sociopolitique des étrangers au Luxembourg (CEFIS)	x	-	x	x	-	x	Nationalité Pays de naissance
Enquête CEFIS Focus sur les réseaux sociaux 2011):	x	-	x	x	-	-	Nationalité Pays de naissance

Note : x = variable disponible ; - = variable non disponible ; ? = inclusion de la variable inconnue.

Source: Compilation par le Secrétariat de l'OCDE.

Données sur l'immigration et l'accueil des demandeurs de protection internationale (MAEE) et sur l'intégration (MFAMIGR)

La Direction de l'immigration du MAEE est en charge du traitement des demandes de titres de séjour effectuées par des ressortissants de pays tiers ainsi que de la procédure en matière de protection internationale. À ce titre, elle dispose de statistiques sur les demandes et octrois de titres de séjour et sur le taux de reconnaissance du statut de réfugié et de protection subsidiaire, ainsi qu'en matière de retours sur les retours volontaires et forcés. En tant que responsable des structures d'hébergements des demandeurs de protection internationale, l'ONA recueille des statistiques sur les structures d'hébergement. Il ne s'agit pas de données sur l'intégration mais plutôt sur le taux d'occupation des lits et sur les prestataires de service (sécurité, social, nettoyage par exemple). En parallèle, le Département de l'intégration (MFAMIGR) dispose des données sur les participants au PIA ou au CAI. La législation en vigueur ne permet toutefois pas de partager ces données avec d'autres administrations (voir la section Le défi de la protection des données à caractère personnel nuit au partage des données et plus généralement à l'évaluation des politiques).

Données du Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (MENJE) et de l'Institut national des langues (INL)

Le MENJE⁸ dispose à la fois de données sur l'intégration scolaire des élèves et sur la formation pour adultes. Des statistiques sont disponibles sur les médiateurs interculturels, les élèves par classe et par nationalité ainsi que sur le décrochage scolaire par nationalité. Les données disponibles sont descriptives et ne permettent pas de suivre le cheminement des élèves immigrés dans les dispositifs dédiés. Les données sur la formation pour adulte portent sur le nombre et l'assiduité des participants aux cours. Il n'est pas possible d'évaluer la réussite des participants dans les différentes formations.

L'INL⁹ compile des statistiques descriptives sur les participants à ses différents cours de langue, par nationalité, horaire (en journée, ou cours du soir), sexe, âge et lieu de formation. Des données sur le nombre d'heures de cours suivis ne sont pas disponibles. Les progrès réalisés peuvent être évalués au travers des différents tests officiels, disponibles par langue.

Défis et pistes d'amélioration de la qualité des données dans le cadre de la nouvelle loi sur l'intégration

Mieux identifier la population immigrée et d'origine immigrée

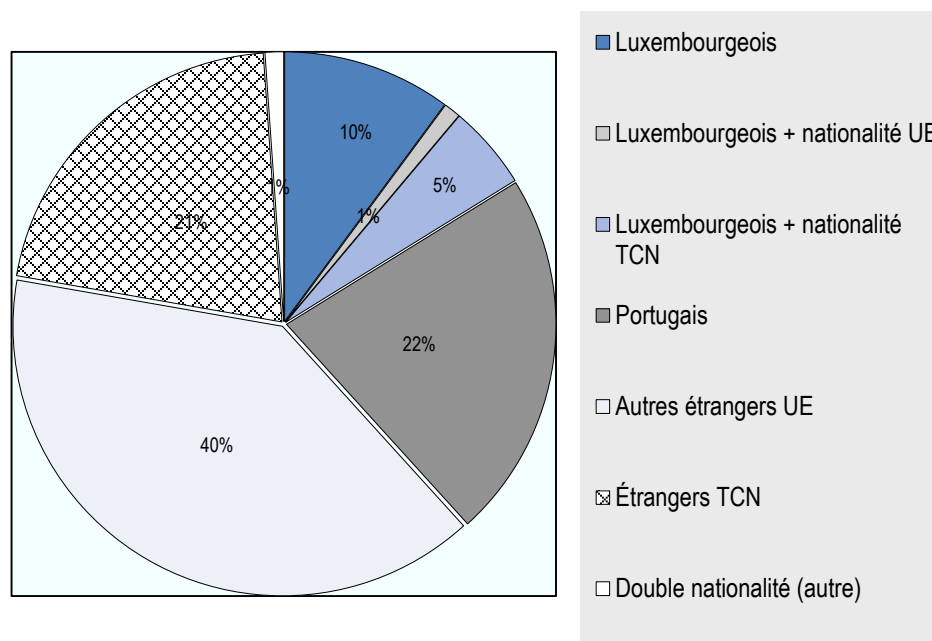
Vu l'importance de l'immigration, les questions de citoyenneté et d'acquisition de la nationalité sont récurrentes dans le débat public. Ces questions centrales pour le Luxembourg expliquent sans doute en partie pourquoi les statistiques officielles sont plus fréquemment détaillées par nationalité que par pays de naissance. Les fiches pédagogiques proposées par le CEFIS aux communes en vue de la réalisation d'un PCI en sont un exemple¹⁰ et les statistiques présentées sont détaillées par nationalité et non par pays de naissance. Le Luxembourg est un des pays de l'OCDE les plus restrictifs en matière de naturalisation et, jusqu'en 2017, en matière d'obtention de la nationalité après naissance dans le pays. La réforme récente de la loi sur la nationalité a déjà conduit à une augmentation significative du nombre de naturalisations et rend d'autant plus cruciale la prise en compte du pays de naissance et de celui des parents en plus de la nationalité dans les statistiques officielles.

En outre, l'introduction du principe de la plurinationalité date de 2009. La citoyenneté du pays de résidence est généralement retenue dans les statistiques officielles en cas de plurinationalité même si, dans le cas du Luxembourg, près de 40% des personnes nées à l'étranger et comptabilisées comme luxembourgeoises sont binationales. Au total, un immigré sur 10 a la nationalité luxembourgeoise (et uniquement celle-ci) et moins de 8% sont binationaux en 2020, leur seconde nationalité étant le plus

souvent une nationalité autre que celle d'un pays de l'UE. La grande majorité des immigrés est de nationalité étrangère : près des deux tiers est étrangère ressortissante d'un pays de l'UE (62%) et 21% est ressortissante d'un pays tiers à l'UE (TCN) (Graphique 13).

Graphique 13. Nationaux, binationaux et étrangers dans la population née à l'étranger

Pourcentages, 2020



Note : nationalité TCN = nationalité d'un pays tiers à l'UE
Source: Calculs du Secrétariat à partir de données du STATEC.

Les descendants d'immigrés (définis par l'OCDE comme les personnes nées dans le pays de résidence actuelle de deux parents nés à l'étranger) sont mal identifiés dans la plupart des sources de données (en dehors du recensement – voir Tableau 3). En théorie, l'information sur le pays de naissance des parents est disponible à partir du registre de la population pour toutes les personnes nées au Luxembourg. Cependant, pour que le pays de naissance du père soit enregistré, il faut qu'il ait vécu au Luxembourg. Par ailleurs, le STATEC n'a pas actuellement accès à cette information et serait tenu d'adresser une demande officielle et motivée au CTIE gestionnaire du registre de la population pour en obtenir l'accès. L'enquête EUSILC permet d'identifier les descendants d'immigrés ainsi que l'enquête EULFS depuis 2021.

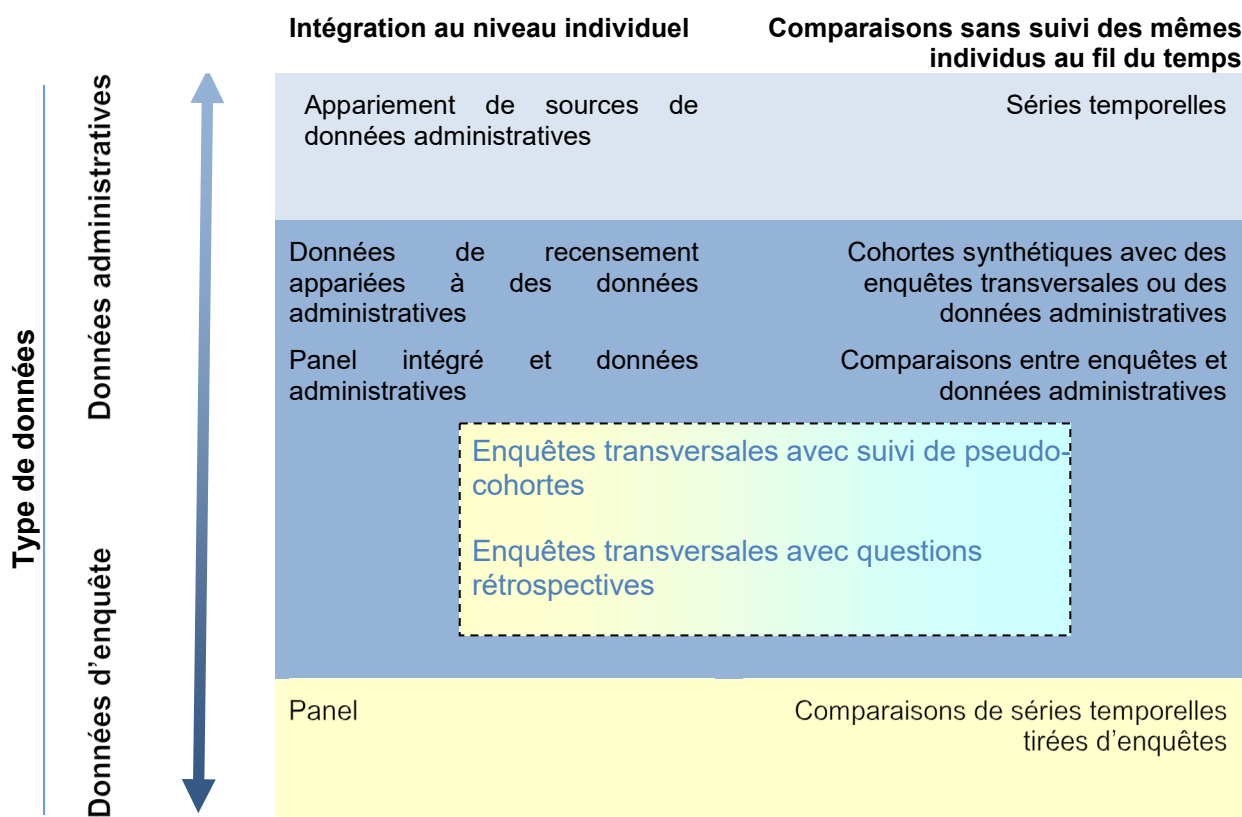
Les données publiques sur la population immigrée (RP et RNPP) ne portent que sur la population résidente et excluent de fait les frontaliers, les travailleurs temporaires ayant leur résidence habituelle à l'étranger, ainsi que, dans le cas du RNPP, les demandeurs d'asile (inscrits sur un registre d'attente partie intégrante du RNPP). Si les questions d'intégration concernent peu les travailleurs temporaires non-résidents (tels que les travailleurs détachés, les gens d'affaire ou les travailleurs saisonniers), en revanche elles touchent les frontaliers, qui peuvent avoir des liens avec le Luxembourg (voir la section La situation des frontaliers étrangers dans la société luxembourgeoise est peu documentée). Les statistiques de frontaliers sont disponibles auprès de l'IGSS. Il est par conséquent possible d'analyser leur situation socioéconomique. Des enquêtes complémentaires sont en revanche nécessaires pour comprendre la nature de leurs liens avec le Luxembourg.

Le Luxembourg ne dispose pas de données suffisantes sur le parcours migratoire des immigrants

L'intégration des immigrants est un processus qui prend du temps et qui comporte de multiples dimensions. La mise à disposition de données longitudinales, que ce soit des données d'enquête ou des données administratives, sont nécessaires pour suivre le parcours des immigrants dès leur entrée sur le territoire, et identifier les éventuels obstacles. Selon les caractéristiques du système d'information existant, il existe différentes options pour produire des données longitudinales sur le parcours migratoire (UNECE, 2020^[25]).

Deux types de sources statistiques peuvent être distinguées : premièrement, celles qui permettent, au niveau micro, l'appariement de données administratives (ou de données de recensement avec des données administratives) : il s'agit de données longitudinales à proprement parler (colonne de gauche dans le Graphique 14). Deuxièmement, les séries temporelles offrent une perspective semi-longitudinale via des données transversales (colonne de droite). L'intégration des micro-données fait référence aux données individuelles qui sont reliées au fil du temps via un identifiant unique. Quand un appariement au niveau individuel ne peut être obtenu, une perspective pseudo-longitudinale peut être obtenue grâce à des comparaisons de séries temporelles ou à l'utilisation de cohortes synthétiques (suivi au cours de plusieurs enquêtes transversales de la population immigrée arrivée la même année). Contrairement à l'intégration des micro-données, ces comparaisons au niveau macro ne nécessitent pas que les mêmes individus soient suivis à chaque vague de collecte de données. Un continuum d'approches peut être imaginé entre l'exploitation standard d'enquête (en jaune sur le Graphique 14) et l'exploitation de données administratives (en bleu clair). Les méthodes hybrides, mentionnées entre les deux, utilisent à la fois des données d'enquête et des données administratives.

Graphique 14. Typologie des données longitudinales



Source: UNECE 2019.

Les enquêtes longitudinales sur l'immigration, telles que la *Continuous Survey of Australia's Migrants*, ELIPA (Enquête Longitudinale sur l'Intégration des Primo-Arrivants) en France ou LISNZ (*Longitudinal Immigration Survey New Zealand*) en Nouvelle Zélande permettent de suivre dans le temps une, voire plusieurs cohortes de nouveaux arrivants. Les enquêtes transversales comportant des questions rétrospectives (type Trajectoire et Origine – TeO en France) portent en général sur l'ensemble de la population mais comportent un biais lié à la faculté des personnes enquêtées de se remémorer des événements parfois lointains.

L'intégration de sources administratives (voir Encadré 12) ne permet pas de collecter des informations aussi riches que celles collectées par le biais d'enquêtes mais en revanche elle permet un suivi quasi en continu au niveau micro. Un tel suivi requiert cependant la mise en place de règles rigoureuses afin d'assurer la confidentialité de ces données à caractère personnel. Une méthode hybride consiste à compléter des données administratives ou un recensement par une enquête. Enfin le suivi de pseudo-cohortes offre des résultats plus ou moins satisfaisants selon la qualité de l'échantillon d'enquête.

Le Luxembourg dispose de l'ensemble de ces outils, sauf des enquêtes longitudinales et enquêtes sur la migration contenant des informations rétrospectives. Chaque individu dispose en effet d'un numéro d'identification nationale et en théorie les bases administratives gérées dans différents Ministères pourraient être intégrées pour suivre les parcours des primo-arrivants et mieux cerner les obstacles rencontrés. En pratique, le partage de données entre administrations est compliqué et les procédures administratives pour accéder aux micro-données très lourdes. L'intégration de ces bases de données administratives permettrait de produire des informations sur le parcours migratoire des nouveaux arrivants et sur les éventuels obstacles rencontrés. Cependant, cette fusion ne comblera pas toutes les lacunes du système d'information luxembourgeois et il apparaît nécessaire de développer des enquêtes complémentaires ciblant certaines questions clés peu documentées.

Encadré 12. Intégration de multiples bases de données dans un datawarehouse sécurisé : exemple de la Banque Carrefour en Belgique

La Banque Carrefour agrège un grand nombre de bases de données relatives à l'emploi, au chômage et à la protection sociale et intègre également des données du registre national. L'agrégation entre les différents fichiers est effectuée sur la base du numéro d'identification de la sécurité sociale (NISS) codé. Le NISS correspond dans la majorité des cas au numéro de Registre national de la personne. Une application web permet de consulter des statistiques en ligne. Par ailleurs, des demandes de données ad hoc peuvent être effectuées en ligne par des instituts de recherche et les autorités administratives. Un transfert sécurisé des données se fait après examen des demandes.

Un monitoring socioéconomique selon les origines est réalisé à partir des données de la Banque Carrefour et publié de façon régulière tous les deux ans. Ces données offrent la possibilité d'identifier et de suivre au fil du temps les personnes nées à l'étranger et les étrangers. Les descendants directs et les 3^e générations peuvent également être identifiés. Des solutions ont été partiellement trouvées pour estimer le niveau d'éducation des individus, même si cette information est généralement détenue par les autorités régionales et non par l'autorité fédérale. L'information sur le type de permis de résidence détenu est également disponible, ce qui permet en particulier de distinguer les migrants au titre du travail, les personnes bénéficiant du regroupement familial, les migrants humanitaires et les étudiants. Un suivi longitudinal de la situation dans l'emploi est possible selon le motif du séjour à partir de l'inscription au registre. La trajectoire des jeunes inscrits en stage d'insertion peut également être analysée (durée de recherche d'un premier emploi, prestations sociales et bénéficiaires du revenu minimum, etc.).

Source: (Unia/SPF ETCS, 2019^[26]) ; <https://dwh-live.bcscs.fgov.be/fr/dwh/homepage/index.html>

Les données sur certains aspects clé de l'intégration sont insuffisantes

Il existe peu de données sur des aspects clé de l'intégration, tels que les compétences linguistiques et la pratique des langues par les immigrés, alors que cette question est au cœur des politiques d'intégration des immigrés mais aussi de leurs descendants (Tableau 4). Par ailleurs, bien que le Luxembourg ait participé à EU-MIDIS, il n'existe pas d'enquête approfondie récente sur la discrimination liée aux origines, à la nationalité ou à la couleur de peau interrogeant l'ensemble de la population d'origine immigrée. Le LISER et le CEFIS se sont cependant récemment associés pour concevoir une enquête. De même il n'existe pas d'enquête sur l'accès au logement, qui est également une question majeure pour le Luxembourg. Il n'existe pas non plus de modules complémentaires aux enquêtes générales, en dehors des modules ad hoc à la demande d'Eurostat, qui comprennent un nombre limité de questions supplémentaires sur un thème particulier. Toutefois, l'information sur le pays de naissance des parents sera introduite dans le questionnaire principal de l'enquête européenne sur les forces de travail en 2021.

Le niveau d'éducation atteint des immigrés est également mal renseigné dans l'appareil statistique luxembourgeois. En dehors des données du Service de la Formation des adultes (SFA, MENJE), cette variable n'est disponible dans aucune base administrative. Parmi les enquêtes conduites régulièrement au Luxembourg, seules les enquêtes européennes (EULFS et EUSILC) permettent de renseigner le niveau d'éducation des personnes nées à l'étranger.

Tableau 4. Études quantitatives récentes sur l'usage des langues et/ou les compétences linguistiques au Luxembourg

	Auteur / Année de publication	Données exploitées	Thèmes abordés
Évaluation du rôle de la langue luxembourgeoise dans la société	MENJE/TNS-Ilres, 2018	Enquête sur le rôle de la langue luxembourgeoise au sein de la société	Habitudes et compétences linguistiques
Données statistiques de l'INL	Institut national des langues / annuel	Institut national des langues	Inscriptions aux cours de langue et résultats aux tests officiels
Données statistiques du MENJE	Service Formation pour adultes (SFA, MENJE) / annuel	Service Formation pour adultes (SFA, MENJE)	Inscriptions aux cours de langue et résultats aux tests officiels
Regards sur l'intégration linguistique	STATEC, 2016	RP 2011 (2 questions)	1) Langue(s) parlées habituellement 2) Langue la mieux maîtrisée
<i>Die Luxemburger Mehrsprachigkeit</i>	Fehlen et Heinz, 2016	STATEC, RP 2011	La situation des langues les plus parlées au Luxembourg et le luxembourgeois au sein des immigrants
Les langues dans les offres d'emploi au Luxembourg	Université de Luxembourg, 2015	Jobs.lu	Segmentation linguistique entre secteurs d'activité
Les compétences linguistiques autoévaluées	CEPS/INSTEAD, 2010	<i>European Value Survey</i>	Typologie des profils linguistiques

Le défi de la protection des données à caractère personnel nuit au partage des données et plus généralement à l'évaluation des politiques

Comme mentionné dans la section Plateforme de micro-données sur le travail et la protection sociale au Luxembourg (IGSS), la petite taille du pays rend l'application de la réglementation européenne sur la protection des données à caractère personnel (Loi GDPR 2018) plus complexe qu'ailleurs. En particulier, le nombre relativement limité de primo-arrivants par commune les rend facilement identifiables dans des bases de données même agrégées. Les données d'immigration sur les réfugiés/demandeurs d'asile sont détenues par le MAEE et ne peuvent être diffusées au MFAMIGR car ils ne disposent pas de base légale pour partager leurs données respectives sur l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants. Le MFAMIGR

est par conséquent dans l'incapacité de cibler l'ensemble des potentiels bénéficiaires du PIA et du CAI. Dans le cas du PIA, il s'en remet aux gérants des structures d'hébergement (ONA, Caritas, Croix rouge) pour approcher les potentiels bénéficiaires.

En outre, pour coupler des informations provenant du MAEE sur des bénéficiaires de protection internationale avec des données de l'IGSS sur l'intégration sur le marché du travail par exemple, il est nécessaire d'obtenir une autorisation de chacune des administrations. En pratique, aucun partage de données de ce type n'a encore abouti. Même si la culture scientifique et de recherche est bien ancrée au Luxembourg, l'évaluation des politiques publiques demande des solutions technologiques sécurisées et l'adoption de procédures simples et rapides pour partager les micro-données, ce dont le pays ne dispose qu'imparfaitement à l'heure actuelle.

L'évaluation des services d'intégration est inexistante

Comme cela a été dit précédemment, le MFAMIGR est actuellement dans l'incapacité d'identifier les potentiels bénéficiaires du PIA et du CAI. Il ne dispose pas non plus d'outils statistiques performants pour suivre le parcours migratoire des primo-arrivants et évaluer la réussite des offres d'intégration, notamment du CAI. En particulier, en l'absence de couplage des informations sur l'accueil des primo-arrivants avec des données socioéconomiques ou la mise en place d'étude d'évaluation au design expérimental (Docquier and Verheyden, 2021^[27]), il est impossible de suivre l'impact des mesures d'intégration des immigrés sur le marché du travail.

Pour ce faire, il est nécessaire de coupler l'information sur la participation au CAI (détenue par le MFAMIGR) avec les données de l'IGSS sur l'emploi, le chômage et la protection sociale. En outre, la fusion des données de la Direction de l'immigration du MAEE sur les nouveaux titres de séjour accordés avec celles du MFAMIGR sur les participants aux CAI et PIA permettrait de construire un groupe traité et un groupe de contrôle pour l'évaluation des dispositifs en place. L'intégration de ces différentes bases de données permettrait également d'alléger les questionnaires si une enquête complémentaire s'avérait nécessaire. Les informations clés non disponibles dans les fichiers administratifs sont par exemple le niveau d'éducation atteint, la situation familiale, l'expérience et la spécialisation professionnelle antérieure à la migration, le motif de la migration dans le pays, la maîtrise des langues officielles, l'intégration sociale, les expériences de discrimination, la présence d'un réseau local/diaspora, les contacts avec les natifs, l'intention de s'installer au Luxembourg, l'épargne, ou encore les transferts monétaires vers le pays d'origine.

Ainsi, l'intégration de ces bases de données est un prérequis pour disposer de groupes de participants et de non-participants et ainsi pouvoir évaluer correctement ces programmes. Toutefois, cette évaluation pose de nombreux problèmes méthodologiques qui ont été explorés dans d'autres contextes. En Flandres par exemple, une recherche en cours utilise un modèle d'appariement dynamique longitudinal pour évaluer des politiques d'activation sur le marché du travail en s'inspirant des travaux de Vikström (2017^[28]).

Les ressources statistiques ne permettent pas d'assurer une bonne gouvernance au niveau communal

Le CEFIS est en charge des diagnostics communaux d'intégration en vue d'accompagner la réflexion des communes dans la mise en place d'un plan communal d'intégration (PCI). Même si seulement deux plans ont vu le jour à l'heure actuelle, le dispositif devrait monter en puissance rapidement et requiert par conséquent une attention particulière. Les diagnostics sont organisés en trois phases : la première consiste en un diagnostic statistique descriptif (examen de la structure de la population de la commune par nationalité à partir du recensement de 2011 complété par des données communales plus récentes ; solde migratoire; données sur les salaires et sur les professions). Pour réaliser ce diagnostic, le CEFIS n'a pas d'accès facilité au RNPP.

Un deuxième volet consiste en un sondage sur les besoins en termes d'intégration (quelle vision, quelles pratiques de diversité) auprès de la population et du personnel communal. Le CEFIS compte souvent sur des événements ad hoc organisés par les communes pour identifier les personnes à interroger. Les sondages sont en général réalisés par l'institut TNS, via une méthode boule de neige pour les populations difficiles à atteindre.

Enfin, le diagnostic statistique est complété dans une troisième phase par un recensement des actions et projets réalisés pour promouvoir le vivre ensemble dans la commune. Les conclusions et les recommandations de ces analyses ne sont pas publiées et seulement partagées avec la commune. Elles peuvent déboucher sur le lancement d'un PCI.

Dans le cadre de la conduite d'un PCI, les communes sont amenées à coordonner un grand nombre d'actions très diverses, telles que des services d'accueil et d'information des primo-arrivants, des services d'aide à l'emploi, de médiation interculturelle, un suivi des parcours scolaires des enfants issus de l'immigration, des formations civiques et linguistiques pour adultes, des actions visant à stimuler la participation politique et le dialogue interculturel, etc.

Les informations collectées à l'occasion d'un PCI gagneraient à être centralisées et mises à la disposition des autres communes pour faciliter un échange de bonnes pratiques et encourager la mutualisation des ressources. L'absence de digitalisation des informations sur une plateforme commune ne permet pas non plus de mener des analyses comparatives et assurer un suivi dans le temps des résultats sur la base d'indicateurs locaux robustes. Dans la réflexion sur la construction de ces indicateurs, deux questions sont particulièrement importantes : i) Comment fluidifier les échanges de données de façon à ce que les communes disposent d'informations à jour et plus détaillées sur la situation socioéconomique des immigrés et leur éventuelle participation à des formations et programmes d'intégration; ii) quels indicateurs clés sélectionner pour chacun des thèmes qui auront été identifiés comme pertinents pour la commune : accès à l'emploi, à la formation, logement, participation civique et politique, par exemple.

Références

- ASTI (2020), *Le contrat d'accueil et d'intégration: La bonne solution?*, [7]
https://www.youtube.com/watch?v=tG57mgiZpdw&ab_channel=ASTIasblLuxembourg
 (accessed on 18 November 2020).
- CES (2014), *La politique d'intégration au Luxembourg*, Conseil Economique et Social, [12]
 Luxembourg.
- Docquier, F. and B. Verheyden (2021), "In Luxembourg, immigrants' integration is everyone's business... So what?", *LISER Policy brief*, Vol. 2021/1, [27]
<https://liser.elsevierpure.com/fr/publications/in-luxembourg-immigrants-integration-is-everyones-business-so-wha> (accessed on 16 June 2021).
- EU-FRA (2018), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Being Black in the EU*, European Union Fundamental Rights Agency, Luxembourg, [6]
<http://dx.doi.org/10.2811/51938>.
- FEANTSA/FAP (2016), *Cocher les cases vides - La vacance immobilière en Europe: Solutions locale pour problème global*, <https://www.feantsa.org/fr/report/2016/09/11/cocher> (accessed on 8 January 2021). [17]
- Franziskus, A. (2016), "Les frontaliers sur le marché linguistique luxembourgeois", *Anthropologie et Sociétés*, Vol. 39/3, pp. 197-215, <http://dx.doi.org/10.7202/1034766ar>. [24]
- Garcia, N. (2014), "Monolinguisme politique dans une société plurilingue ? Le cas du Luxembourg", *Revue Internationale de Politique Comparee*, Vol. 21/4, pp. 17-36, [22]
<http://dx.doi.org/10.3917/ripc.214.0017>.
- HCR/OCDE (2018), *Coopérer avec les Employeurs pour Promouvoir l'Emploi des Réfugiés*. [13]
- IGSS/CEFIS (2020), *Les salariés étrangers et luxembourgeois par secteur de travail au 31 mars 2020*, <http://www.cefis.lu/resources/T03-Etr.lux.-sect.-act.pdf> (accessed on 7 December 2020). [2]
- Jacquemot, P. (2019), "Les logements vides détestent les taxes", *Luxemburger Wort*, [18]
<https://www.wort.lu/fr/luxembourg/les-logements-vides-detestent-les-taxes-5da49d44da2cc1784e34d9b4> (accessed on 30 November 2020).
- Kolnberger, T. and H. Koff (2021), "Addressing seeming paradoxes by embracing them: small state theory and the integration of migrants", *Comparative Migration Studies*, Vol. 9/1, pp. 1-17, <http://dx.doi.org/10.1186/s40878-021-00222-8>. [5]
- MENJE/Ministère de la Culture (2018), *Enquête sur le rôle de la langue luxembourgeoise au sein de la société*. [10]
- Observatoire de l'Habitat/LISER (2020), "L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018", *La Note de l'Observatoire de l'Habitat* 25. [16]

- OCDE (2020), *All Hands In? Making Diversity Work for All*, OECD Publishing, Paris, [21]
<https://dx.doi.org/10.1787/efb14583-en>.
- OCDE (2020), *Intégrer les immigrants pour stimuler l'innovation au Québec, Canada*, Revues de l'OCDE sur la création locale d'emplois, Éditions OCDE, Paris, [14]
<https://dx.doi.org/10.1787/2b41b9e8-fr>.
- OCDE (2020), *Perspectives des migrations internationales 2020*, Éditions OCDE, Paris, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/6b4c9dfc-fr>.
- OCDE (2016), *Les clés de l'intégration: Les réfugiés et autres groupes nécessitant une protection*, Éditions OCDE, Paris, [8]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264258365-fr>.
- OCDE (2011), *La naturalisation: un passeport pour une meilleure intégration des immigrants ?*, Éditions OCDE, Paris, [23]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264099623-fr>.
- OCDE/Union européenne (2019), *Trouver ses marques 2018: Les indicateurs de l'intégration des immigrants*, Éditions OCDE, Paris/Union européenne, Brussels, [3]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264309234-fr>.
- STATEC (2020), "Le Luxembourg, terre d'immigration", *Regards*, Vol. 2020/5, [4]
<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2020/PDF-05-2020.pdf> (accessed on 7 December 2020).
- STATEC (2019), "Le Luxembourgeois reste la langue la plus utilisée à domicile", *Regards* 9, [9]
<https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2019/PDF-09-2019.pdf> (accessed on 14 December 2020).
- TNS ILRES (2012), *Sondage TNS ILRES Partie 1 : Diagnostic et situation socio-économique actuelle*. [15]
- TNS Ilres/CET (2020), *Observatoire des discriminations*. [19]
- TNS Ilres/MENJE (2018), *Évaluation du rôle de la langue luxembourgeoise dans la société*, TNS. [11]
- UNECE (2020), *Guidance on the use of longitudinal data for migration statistics*, UN Economic Commission for Europe. [25]
- Unia/SPF ETCS (2019), *Marché du travail et origine 2019 : Monitoring socioéconomique*, UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances / Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale. [26]
- Union Européenne (2017), "Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le sport comme outil d'inclusion sociale grâce au volontariat", *Journal Officiel de l'Union Européenne*, Vol. 2017/C 189/09. [20]
- Vikström, J. (2017), "Dynamic treatment assignment and evaluation of active labor market policies", *Labour economics*, pp. 42-54. [28]

Notes

¹ D'après le règlement européen Dublin, une demande d'asile doit être traitée dans le pays d'entrée de l'appliquant. Quand un pays reçoit une demande d'asile d'une personne qui a déjà été enregistrée dans un autre pays (le relevé des empreintes digitales Eurodac faisant foi), ledit pays fait une requête de transfert Dublin vers le pays d'entrée qui est responsable de l'examen de la demande. Les requêtes Dublin reçues par le Luxembourg impliquent donc des demandeurs d'asile qui ont quitté le territoire pendant leur demande ou après une décision. Les chiffres Dublin ne sont toutefois qu'une approximation des départs de demandeurs d'asile, un appliquant pouvant quitter le territoire pour un autre pays de l'UE sans faire une nouvelle demande de protection internationale.

² Dans EU-MIDIS, les méthodes d'échantillonnage des populations originaires d'Afrique subsaharienne peuvent varier d'un pays à l'autre, selon les sources d'information disponibles sur ce groupe de population.

³ Loi de 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, modifié par la Loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil (ONA).

⁴ <https://mfamigr.gouvernement.lu/fr/dossiers/faq/avis.html>

⁵ Les données de congés linguistiques par nationalité ou pays de naissance du bénéficiaire ne sont pas disponibles.

⁶ Les deux pays de l'OCDE accordant le droit de vote actif aux étrangers à l'échelle nationale sont la Nouvelle-Zélande après deux ans de résidence et le Chili, après cinq ans de résidence. Le Royaume-Uni le donne aux ressortissants du Commonwealth et d'Irlande, et le Portugal le garantit à certains ressortissants brésiliens et cabo verdiens avec un statut spécial requérant enregistrement et réciprocité.

⁷ L'enquête « Migralux 2014 », mise en œuvre par le CEFIS, se base sur la réalisation de deux sondages parallèles. Les deux enquêtes interrogent deux populations distinctes sur les mêmes thématiques relevant de la participation sociopolitique et des conduites de solidarité des étrangers au Luxembourg. Ces thématiques sont abordées à travers 80 questions. Le questionnaire à choix multiple fut disponible en plusieurs langues (français, allemand, anglais et portugais). Les deux échantillons sont, d'une part, un groupe de 418 personnes ressortissantes de pays hors UE et, d'autre part, un ensemble de 962 répondants étrangers ressortissantes de pays membres de l'UE. Le premier échantillon a été interviewé en face à face par les membres du CEFIS. Le second a répondu en ligne suite aux sollicitations de l'Institut de sondage ILRES. L'échantillon est représentatif des citoyens de pays hors UE. Dans cet ensemble, les ressortissants du Cap-Vert interrogés étaient 176.

⁸ https://script.lu/sites/default/files/publications/2020-10/script_A4_ESG_finalWEB.pdf

⁹ http://www.inll.lu/wp-content/uploads/2014/12/statinl_siteweb_2019.pdf

¹⁰ <http://www.cefis.lu/styled-3/index.html>