

N° 4999

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

DEBAT D'ORIENTATION

sur la politique d'immigration

* * *

RAPPORT INTERMEDIAIRE DE LA COMMISSION SPECIALE „IMMIGRATION“

(17.7.2002)

La Commission se compose de: M. Marcel GLESENER, Président-Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Mars DI BARTOLOMEO, Ben FAYOT, Gusty GRAAS, Jacques-Yves HENCKES, Alexandre KRIEPS, Patrick SANTER, Mme Renée WAGENER, MM. Lucien WEILER et Claude WISELER, Membres.

*

SOMMAIRE:

Antécédents

- I. Historique de l'immigration au Luxembourg
 - A. Une population étrangère majoritaire dans les secteurs moteurs de l'économie
 - B. L'ouverture économique du Luxembourg
 - a. Les étapes
 - b. Les constats
 - C. L'ouverture démographique du Luxembourg
 - a. L'importance de l'ouverture économique
 - b. La fécondité et l'immigration
 - c. Le vieillissement de la population
- II. Aspects spécifiques de l'immigration au Luxembourg
 - A. Les classifications
 - a. Les groupes d'étrangers
 - b. Les motifs à la base des migrations
 - c. Les formes d'immigration
 - B. Une croissance spectaculaire de la population
 - a. L'évolution au cours des trente dernières années
 - a-1. Les chiffres
 - a-2. Les causes
 - b. Les perspectives d'avenir
- III. Eléments du débat
 - A. Les grandes lignes des suggestions et revendications exprimées par les organisations auditionnées
 - a. L'approche: le dialogue et la concertation

- b. L'esprit et l'étendue du débat
- B. Les prises de position des groupes politiques
 - a. Les points d'accord
 - b. Les questions restant ouvertes
- IV. Politique recommandée par la Commission spéciale
 - A. La définition d'une politique d'immigration
 - a. Les frontaliers
 - b. Les étrangers des Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen
 - c. Les étrangers des Etats tiers
 - B. Une politique d'immigration basée sur les besoins de l'économie
 - a. Les perspectives économiques du Grand-Duché
 - b. Les besoins du marché de l'emploi luxembourgeois
 - b-1. Les besoins concrets en main-d'oeuvre par secteur
 - 1. L'artisanat
 - 2. Les autres secteurs
 - b-2. Les conclusions
 - C. Une politique d'immigration visant la meilleure intégration possible
 - a. Une politique d'accueil
 - b. La question des langues
 - b-1. Quelle utilisation des langues au Luxembourg?
 - b-2. Les conclusions
 - c. L'islam au Luxembourg
 - D. Politiques d'accompagnement
 - E. Une politique d'immigration détachée des contraintes de financement du système de la sécurité sociale
- V. L'apport de l'Union européenne

*

ANTECEDENTS¹

Par une résolution adoptée en date du 22 mars 2001, la Chambre des Députés a décidé de mener un débat sur la politique d'immigration et de préparer ce débat en procédant entre autres à des échanges de vues avec les organisations actives sur le terrain. De même, les différents groupes politiques ont été invités à présenter des prises de position écrites.

En vue de la préparation du débat d'orientation sur la politique d'immigration et sur proposition de la Conférence des Présidents, la Chambre des Députés a institué le 12 juin 2001 la Commission spéciale „Immigration“, chargée de la mise en oeuvre de la résolution précitée.

Lors de sa réunion du 27 juin 2001, la Commission spéciale „Immigration“ a désigné les membres de son bureau et a procédé à un échange de vues sur l'organisation des travaux.

En date du 18 juillet 2001, la Commission a désigné M. Marcel Glesener comme président, en remplacement de M. Lucien Weiler, qui avait renoncé à cette charge. Le même jour, la Commission a examiné les propositions des différents groupes politiques relatives au mandat et à l'organisation des travaux.

¹ Note terminologique: La terminologie employée dans le présent rapport intermédiaire n'est pas une terminologie scientifiquement et juridiquement précise à tous les égards. Concernant par exemple les migrants involontaires, le vocabulaire employé diffère de celui des conventions internationales en la matière. La Commission a en effet utilisé une terminologie plus courante, et privilégie ainsi l'approche politique du phénomène de l'immigration au Luxembourg par rapport à une approche juridique et définitoire de certains aspects particuliers de celui-ci.

Par la suite, la Commission a procédé à des échanges de vues avec les interlocuteurs suivants:

- **Ministères et administrations**
 - Ministère de la Justice,
 - Ministère du Travail et de l'Emploi et
 - Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse 7 août 2001
 - Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale 18 septembre 2001
 - Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports 20 septembre 2001
 - Ministère des Classes moyennes, du Logement et du Tourisme et
 - Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative 3 octobre 2001
 - Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire 16 octobre 2001
 - Ministère de l'Economie, de l'Energie et des Transports 19 octobre 2001
 - Ministère de la Promotion féminine 23 octobre 2001
 - Commissariat du Gouvernement aux Etrangers 23 octobre 2001
 - Ministère du Travail et de l'Emploi et Administration de l'Emploi 26 octobre 2001
 - Ministère de la Justice 2 juillet 2002
- **Experts, mouvements associatifs et chambres professionnelles**
 - STATEC 25 juillet 2001
 - CEPS-INSTEAD et M. le Professeur Gérard Trausch 12 septembre 2001
 - Union des Entreprises Luxembourgeoises 17 septembre 2001
 - Mouvement écologique, Natura et Lëtzebuerger Natur - a Vulleschutzliga 25 octobre 2001
 - SESOPI, CARITAS, CLAE, ASTI 26 octobre 2001
 - Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
 - Chambre des Employés Privés
 - Chambre de Travail 10 décembre 2001
 - Conseil National des Etrangers 30 janvier 2002

La Commission a élaboré le rapport sur base de ces échanges de vues. Elle tient d'ores et déjà à remercier tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité et leur précieuse contribution aux travaux de la Commission et à la préparation du débat d'orientation.

*

I. HISTORIQUE DE L'IMMIGRATION AU LUXEMBOURG

M. le Professeur Gérard TRAUSCH distingue cinq types de migrations après l'année 1945. Il s'agit des déplacements liés à la Seconde Guerre Mondiale, des mouvements migratoires en relation avec la décolonisation et ses conséquences, des migrations de main-d'oeuvre (y compris les regroupements familiaux), des migrations d'élites et des mouvements de réfugiés.

L'immigration au Grand-Duché était traditionnellement destinée à alimenter le marché de travail. A partir de l'année 1980, les flux de réfugiés vers notre pays ont acquis une importance numérique certaine. Toujours est-il que la politique d'immigration à définir s'intéressera avant tout aux réponses à apporter aux demandes de l'économie et aux défis liés à l'intégration des étrangers dans un pays où ils représentent d'ores et déjà presque 40% de la population et environ deux tiers des salariés sur le marché du travail.

A. Une population étrangère majoritaire dans les secteurs moteurs de l'économie

Il convient d'effectuer une comparaison – liée à la population étrangère active – vers le début et à la fin du 20e siècle. En 1913, la sidérurgie, le secteur de pointe de l'époque, occupait 76,3% de non-Luxembourgeois par rapport à 49% en 1999. Le secteur financier, le secteur de pointe actuel, occupe 66% d'étrangers. Ces deux pourcentages sont comparables, mais ce qui est différent, c'est le nombre global des résidents étrangers (15,3% en 1910 et 37,3% en 2001).

B. L'ouverture économique du Luxembourg

a. Les étapes

Quatre étapes peuvent être distinguées:

- 1ère étape: Zollverein (1842-1918)
A l'époque, l'avis de la population sur l'adhésion n'est pas pris en considération. D'après le recensement professionnel et industriel, la population étrangère passe de 3% en 1871 à 14,7% en 1907. Le canton d'Esch comprend 61% de la population non-luxembourgeoise du pays, par rapport à 11,4% pour la Ville de Luxembourg. Au recensement de 1991, la situation est inversée: Luxembourg-Ville compte 45,2% d'étrangers par rapport à 25,8% dans le canton d'Esch.
- 2e étape: L'entrée dans l'UEBL (1921)
Le pourcentage des étrangers au Luxembourg n'augmente de manière perceptible qu'après 1960. Entre 1922 et 1960, la part de la population étrangère ne passe que de 12,8% à 13,2%, alors qu'en 1966, elle atteint 16,9%.
- 3e étape: La participation à la construction européenne (à partir de 1951)
La Ville de Luxembourg devient dès le début des années '50 l'une des capitales européennes. A l'afflux des fonctionnaires européens s'ajoute la main-d'oeuvre étrangère attirée par une place financière en plein essor depuis les années '60. Entre 1970 et 1991, la population étrangère augmente de 18,6% à 29,75%.
- 4e étape: L'élargissement de l'Union européenne
Il est peu probable que les flux migratoires de l'Est vers l'Ouest européen atteindront les dimensions que certains détracteurs de l'élargissement de l'Union voulaient mettre en perspective depuis la chute du mur de Berlin. Toujours est-il que des frontières ouvertes avec une dizaine de pays européens supplémentaires conduiront à un accroissement perceptible du nombre de résidents ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union. A l'heure actuelle, il est toutefois impossible d'établir des projections chiffrées.

b. Les constats

Au cours de la 1ère et de la 2e étape, la population étrangère est strictement fonction de l'activité économique, c'est-à-dire sidérurgique. Les deux Guerres Mondiales et l'entre-deux-guerres sont moins favorables à l'activité économique. Le taux de la population étrangère reste stable: 12,8% en 1922, par rapport à 13,2% en 1960.

Après 1960, l'immigration augmente. Son évolution reste contenue pendant vingt ans, mais les années 1980 à 1990 se caractérisent par une accélération remarquable de l'immigration. Ce qui frappe est la relative stagnation de la population luxembourgeoise – elle baisse même de 3,2% entre 1966 et 1991 – par rapport à l'explosion de la population étrangère, qui augmente de 101%. Au dédoublement de la population étrangère en 25 ans correspond une légère diminution de la population luxembourgeoise.

Actuellement la population luxembourgeoise n'augmente toujours que très légèrement, ceci étant dû essentiellement aux naturalisations et options, tandis que la part des étrangers établis au Luxembourg dans la population totale du pays atteint environ 37,6% en 2002.

C. L'ouverture démographique du Luxembourg

a. L'importance de l'ouverture économique

L'ouverture démographique a accompagné logiquement et harmonieusement l'ouverture économique de notre pays. En effet, l'ouverture démographique a permis à l'ouverture économique du pays de prendre son plein essor. Sans l'apport de main-d'oeuvre étrangère ni l'industrialisation luxembourgeoise ni la place financière n'auraient connu l'évolution que l'on sait.

La demande de main-d'oeuvre dépasse largement l'offre sur le marché de travail luxembourgeois. Par contre des problèmes de politique générale résultent de l'augmentation de la population totale:

ceux-ci concernent le transport, le logement, les infrastructures culturelles et sociales, et l'intégration de la population immigrée.

b. La fécondité et l'immigration

L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) est tombé de 4,5 au cours de la période 1901/03 à environ 1,8 entre 1997 et 1999. Le minimum a été atteint vers 1985/87 avec un taux de 1,4. L'indicateur est globalement resté inférieur à 1,5 entre 1976 à 1987. A noter qu'actuellement des pays comme l'Italie (ICF de 1,2) et l'Espagne (ICF de 1,2) – jadis connus pour leurs taux de natalité élevés – ont des indicateurs conjoncturels de fécondité inférieurs à celui du Luxembourg où d'ailleurs les années 1990 étaient marquées par un regain de fécondité.

L'ICF des femmes étrangères est supérieur à celui des femmes luxembourgeoises, mais l'écart se rétrécit depuis les années 1980. Ainsi l'ICF des femmes luxembourgeoises est passé de 1,4 au cours de la période de 1981/83 à 1,7 pour la période de 1997/99, alors que l'ICF des femmes étrangères est resté stable à 1,8. Le comportement démographique des habitants étrangers semble ainsi se rapprocher de celui de la population luxembourgeoise.

c. Le vieillissement de la population

L'immigration peut-elle aussi résoudre les problèmes démographiques? La réponse à cette question est moins univoque que pour l'aspect économique. La composition par âge de la population immigrante est décisive à cet égard. La population étrangère est en général plus jeune que la population luxembourgeoise, mais cette population étrangère vieillit aussi. Ainsi le nombre de Luxembourgeois de 60 ans et plus a-t-il augmenté de 6% entre les recensements de 1981 et 1991 et celui des personnes étrangères de 57%. Ce pourcentage comprend à la fois l'effet du vieillissement de la population étrangère résidente et l'effet de l'immigration d'une population étrangère plus âgée. Toutefois, les nombres absolus restent largement favorables à la population étrangère. D'après le recensement de 1991, il y a 62.666 personnes luxembourgeoises par rapport à 8.870 personnes étrangères de 60 ans et plus.

La croissance économique future du Luxembourg dépend dans une très large mesure de la main-d'oeuvre étrangère, la pénurie de main-d'oeuvre résidente actuellement étant largement caractérisée. C'est de cette croissance économique, et partant de la disponibilité de main-d'oeuvre supplémentaire, que dépend entre autres la viabilité des assurances sociales.

*

II. ASPECTS SPECIFIQUES DE L'IMMIGRATION AU LUXEMBOURG

A. Les classifications

a. Les groupes d'étrangers

Les différents groupes d'immigrants ne sont homogènes ni par leur origine nationale, ni par leur origine sociale. Quatre des groupes que M. le Professeur Gérard Trausch a identifiés au cours de l'histoire de l'immigration vers le Luxembourg sont constitués par des résidents, un cinquième groupe par les frontaliers, et un sixième ne se laisse pas catégoriser.

Le premier groupe est représenté par les Allemands, ce qui s'explique par la proximité géographique de l'Allemagne et l'appartenance au Zollverein. Ce mouvement migratoire a débuté vers 1870. A noter que les Allemands restent le groupe le plus nombreux jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale.

Le deuxième groupe comprend les travailleurs immigrés de l'Europe du Sud. Les immigrants italiens sont arrivés au Luxembourg dès le début des années 1890, tandis que les immigrants portugais ont commencé à s'installer au Luxembourg vers 1965. Un des points communs de ces deux vagues d'immigrants est qu'elles sont largement constituées par des travailleurs de la sidérurgie et du bâtiment. Entre la Seconde Guerre Mondiale et la fin des années 1970, les Italiens ont formé le groupe numériquement le plus important, pour céder ensuite cette place aux Portugais, qui sont aujourd'hui environ 55.000 à s'être établis au Luxembourg. Italiens et Français se partagent quasiment le deuxième rang avec environ 20.000 ressortissants respectivement.

Les fonctionnaires européens, présents au Luxembourg à partir de 1952, constituent le troisième groupe d'immigrants. En 2002, ils forment un ensemble d'environ 7.700 personnes.

Le quatrième groupe n'est pas constitué par des personnes d'une nationalité particulière et comprend les employés de la place financière, résidents et non résidents, qui étaient au nombre de 23.818 en 2001, dont 16.074 de personnes étrangères.

Le groupe des frontaliers, c'est-à-dire de la population active résidant à l'étranger mais travaillant au Luxembourg, représente aujourd'hui plus de 100.000 personnes, ce qui équivaut à plus de 35% du salariat luxembourgeois. Au cours des deux dernières décennies, la part des frontaliers a augmenté plus rapidement que celle des quatre autres groupes.

A partir de l'effondrement des régimes communistes de l'Europe de l'Est, l'arrivée de réfugiés politiques ou économiques a pris une dimension non négligeable. Leur importance numérique réelle reste cependant difficile à établir. Ces réfugiés et migrants constituent un sixième groupe d'immigrants au Luxembourg.

N.B. La Commission considère que la politique d'immigration n'inclut pas ipso facto la politique d'asile et l'accueil de réfugiés. Avec le vote de la loi sur l'asile et l'opération de régularisation des sans-papiers lancée en 2001, ce volet a été déjà largement couvert par une action politique adéquate. Le Luxembourg s'est donné des lignes directrices en ces matières, et restera une terre d'accueil pour les réfugiés politiques. Les „réfugiés économiques“ ne bénéficient ni d'un statut international reconnu, ni d'une protection particulière en vertu de la législation nationale. Dans la mesure où leur nombre peut être important, ils devront être considérés comme des immigrants de pays tiers, auxquels des autorisations de séjour et des permis de travail seront accordés en fonction des besoins de l'économie.

b. Les motifs à la base des migrations

Tous les immigrants ne sont pas venus, ni ne viennent actuellement, au Luxembourg pour les mêmes raisons. De fortes différences existent entre ceux qui recherchent un emploi respectivement un meilleur emploi qu'ils ne pourraient trouver dans leur pays d'origine et les réfugiés. Toujours est-il que la grande majorité des immigrants constitue des travailleurs étrangers, suivis ou accompagnés très souvent par d'autres membres de leur famille, même si le nombre des réfugiés et des demandeurs d'asile ne cesse de croître depuis environ une décennie.

c. Les formes d'immigration

L'immigration dans les pays européens a pris diverses formes:

- *l'immigration saisonnière*: elle se concrétise au Luxembourg, soit par l'attribution d'un permis de travail A à durée limitée, soit par une procédure d'embauche simplifiée;
- *l'immigration temporaire*: elle se concrétise par l'attribution d'un ou de plusieurs permis de travail A à durée limitée;
- *l'immigration d'établissement*: elle se concrétise au niveau du travail par l'octroi d'un permis de travail C à durée illimitée et au niveau du séjour par l'octroi d'une carte d'identité d'étranger.

L'immigration saisonnière a acquis une importance certaine notamment dans les secteurs de l'agriculture et de la viticulture, p. ex. par l'utilisation pendant les vendanges de la main-d'oeuvre polonaise par le biais d'une procédure simplifiée, qui répond d'ailleurs au profil de cette immigration, organisée le plus souvent autour du congé annuel des personnes qui se procurent un revenu pendant quelques semaines avant de retourner dans leur pays d'origine.

B. Une croissance spectaculaire de la population

a. L'évolution au cours des trente dernières années

a-1. Les chiffres

Les données fournies par le STATEC portant sur une période de 30 années se résument comme suit:

(Situation au 1er janvier)

Année	Total	Luxembourgeois	Etrangers	% Etrangers
1971	339.800	273.650	66.150	19,5
1981	364.850	266.800	98.050	26,9
1991	384.400	271.350	113.050	29,4
2001	441.300	276.600	164.700	37,3
2002	444.000	277.000	167.000	37,6 ¹

1 Chiffres non encore définitifs

La population totale du Grand-Duché au cours des 30 dernières années a connu l'augmentation la plus forte de tous les Etats membres de l'Union européenne et parallèlement, la population étrangère connaît un taux de croissance élevé.

En outre, 37,6% de la population résidente est étrangère, mais la relation entre Luxembourgeois et non-Luxembourgeois est inversée sur le marché du travail du fait du nombre élevé de frontaliers. (38% de Luxembourgeois par rapport à 62% d'étrangers, ce qui constitue une situation unique dans l'Union européenne.)

a-2. Les causes

L'attrait du Grand-Duché s'explique essentiellement par trois éléments:

Le marché du travail luxembourgeois a un besoin constant et élevé de main-d'oeuvre, depuis la seconde moitié des années '80. Les salaires luxembourgeois sont nettement plus élevés que ceux des régions limitrophes et des pays du Sud de l'UE. Tout ceci fait du Luxembourg un pôle d'attraction, notamment pour les régions voisines connaissant des taux de chômage élevés, ce qui explique l'évolution du nombre des frontaliers.

De surcroît, la „théorie des réseaux“ joue un rôle important en matière d'immigration. Ainsi par exemple, un immigré portugais retrouve au Luxembourg une communauté portugaise importante, ce qui évite qu'il se sente isolé dans un pays inconnu.

Enfin, le Luxembourg est devenu une société multiculturelle tolérante, à cheval entre les cultures germanique et française. Le bilinguisme remonte au Moyen-Age, auquel s'ajoute l'apport culturel italo-portugais. Cette diversité culturelle a favorisé l'ouverture vers l'extérieur, l'esprit de tolérance envers ce qui est différent.

b. Les perspectives d'avenir

De nombreuses projections et extrapolations visent l'évolution future de la population.

1. Ainsi, en 1995, M. Jean Langers du STATEC a retenu trois scénarios aboutissant à des populations de 438.000, 558.000 et 744.000 habitants respectivement (nombres arrondis au mille le plus près). La population luxembourgeoise en valeur relative serait alors de 57%, 45% et 41% respectivement.
2. Une estimation du World Population Data Sheet 2001 (Population reference bureau, Washington DC, présentée par Gilles PISON de l'INED) indique pour notre pays une population totale de 560.000 habitants en 2025. Cette estimation prend comme point de départ une population de 450.000 habitants en 2001.

L'augmentation serait de 110.000 unités (ou 24%), c'est-à-dire 4.583 personnes par an, nombre comparable à l'immigration annuelle de 4.174 habitants en moyenne entre 1991 et 1999. Au cours de

la période examinée, cette évaluation prévoit même une légère baisse du nombre des Allemands et des Belges, par rapport à une croissance d'environ 8% de la population française.

Si le même accroissement de la population est retenu pour la période 2025-2050, la population totale du Luxembourg atteindrait dans un demi-siècle 670.000 habitants, ou en d'autres mots le seuil de 700.000 résidents.

3. Le démographe Andreas Heigl et le géographe Ralf Mai de l'Université de Bamberg ont établi une projection de la population des pays de l'Union européenne de 1995 à 2025 selon laquelle la population de notre pays passerait de 407.000 habitants à 516.000. D'après cette estimation, l'immigration en valeur absolue serait de 109.000 personnes et de 3.633 par an, donc inférieure à la moyenne de 1991 à 1999 (4.174 personnes).

L'augmentation serait de presque 27% au Luxembourg, suivie d'une croissance de 13% pour les Pays-Bas et de 10% pour l'Irlande. La France arriverait à un taux de 9%, la Belgique à 6% et l'Allemagne à 3%. Si l'augmentation de population de la période 2025 à 2050 était la même que celle de la période précédente de 1995 à 2025, le Luxembourg aurait 625.000 résidents en 2050.

Dans l'optique des deux experts, la cause de la croissance considérable de la population du Luxembourg serait simple: „*Der enorme Zuwachs Luxemburgs ist auf eine starke Zuwanderung zurückzuführen, bedingt durch die große Attraktivität als Wirtschafts- und Bankenstandorts und der EU-Hauptstadt, wohingegen die Bilanzen der anderen Länder eher Folgen ihrer natürlichen Bevölkerungsentwicklung sind.*“

D'une manière générale, toutes ces projections semblent s'orienter, dans la mesure où les coordonnées économiques de notre pays ne changent pas radicalement, vers une population de 600.000 à 750.000 habitants autour de 2050. Toujours est-il que des projections qui se basent sur une évolution économique constante au cours d'un demi-siècle ne sont pas fiables et la fragilité de l'économie globalisée devrait inciter à une grande prudence concernant les projections à long terme.

*

III. ELEMENTS DU DEBAT

A. Les grandes lignes des suggestions et revendications exprimées par les organisations auditionnées

a. L'approche: le dialogue et la concertation

En vue de préparer le débat d'orientation, la Commission spéciale „Immigration“ a décidé de concerter quatre catégories d'acteurs: acteurs de la vie politique, experts, représentants du monde économique et de la société civile.

Conscientes que l'importance du sujet et les décisions politiques à prendre nécessitent des débats tant au niveau politique et économique qu'au niveau de la société civile, les organisations invitées ont salué l'initiative de la Commission spéciale. Les concertations répondent à un souci de transparence et d'efficacité, permettant d'élaborer la politique d'immigration de façon sereine et constructive.

Une organisation souligne l'importance d'associer la population à ce débat de société, car il s'agit de définir le type de société dans laquelle les habitants du Grand-Duché vivront demain. Pour que la population puisse comprendre et accepter les orientations à prendre par le pouvoir politique, il serait indispensable d'établir des contacts réguliers avec celle-ci par la voie des médias. Dans ce contexte, les responsables politiques et les représentants de la société civile devraient clairement exposer les buts et les raisons des orientations prises.

b. L'esprit et l'étendue du débat

- *Un large consensus entre les organisations auditionnées semble exister pour accepter:*
 1. que le débat ne devrait pas être abordé prioritairement sous l'angle des discussions autour du „700.000 Awunnerstaat“, car ce chiffre hypothétique ne ferait qu'attiser les craintes et les peurs d'une certaine partie de la population et ne permettrait pas un débat serein, ouvert et responsable;

2. que l'immigration devrait être orientée et, dans la mesure du possible, organisée par l'Etat, cette démarche d'orientation devrait être inspirée par les besoins de l'économie en termes de main-d'oeuvre extra-communautaire;
 3. que la politique d'immigration ne devrait pas être exclusivement abordée sous l'angle économique, mais également sous l'aspect de l'intégration des personnes étrangères;
 4. que la politique d'immigration devrait être abordée sous une multitude d'aspects, dont notamment ceux d'une politique d'accueil et d'intégration des personnes étrangères, du débat sur la politique d'aménagement du territoire et des besoins en matière d'infrastructures comme par exemple le logement, les routes, les transports publics, les écoles et les hôpitaux.
- *Certaines organisations de la société civile estiment qu'il faudrait également intégrer dans la présente discussion une réflexion:*
 1. sur les droits politiques des étrangers comme par exemple le droit de vote au niveau national, la levée des dérogations luxembourgeoises par rapport au droit de vote municipal, la participation politique des non-communautaires, le nouveau rôle des commissions consultatives pour étrangers et du Conseil national des étrangers ainsi que la double nationalité;
 2. sur le droit d'asile et l'accueil des réfugiés.

B. Les prises de position des groupes politiques

Tous les groupes politiques ont pris position sur la définition du mandat ainsi que sur la méthode de travail de la Commission spéciale „Immigration“.

a. Les points d'accord

Un large consensus a pu être dégagé sur les points suivants:

1. l'élaboration de la future politique luxembourgeoise de l'immigration et l'analyse des répercussions économiques et sociales de cette politique, en recherchant une cohérence et une complémentarité avec les travaux des autres commissions parlementaires;
2. la prise de décisions par la Chambre des Députés sur recommandation de la Commission spéciale, après la concertation d'experts, de représentants du monde économique ainsi que d'acteurs de la société civile;
3. une méthode de travail englobant une phase d'analyse des réalités actuelles en matière d'immigration et d'intégration des étrangers ainsi que des besoins économiques et sociologiques sur le terrain de l'immigration, et une phase d'évaluation débouchant sur l'esquisse d'une politique globale d'immigration.

b. Les questions restant ouvertes

Un accord n'a pas encore été obtenu, respectivement des positions définitives n'ont pas encore été arrêtées, sur les points suivants:

1. la réforme et la redéfinition de la politique d'asile au sens large dans le contexte des présents travaux;
2. la réforme des droits politiques des étrangers, comme par exemple le droit de vote au niveau national et la double nationalité. Cette dernière trouve le soutien de nombreuses associations entendues par la Commission spéciale en vue de l'élaboration du présent rapport intermédiaire.

A cela s'ajoute que la double nationalité bénéficie aujourd'hui du soutien du Gouvernement qui estime qu'elle pourrait être l'instrument le plus efficace pour éviter l'exclusion des immigrants qui souhaitent obtenir également la nationalité luxembourgeoise des processus politiques de leur pays d'accueil. La possibilité offerte aux citoyens luxembourgeois d'être en même temps titulaires d'un ou de plusieurs autres passeports constitue une innovation majeure dans la conception luxembourgeoise de la nationalité et elle ne saurait se faire sans l'accord des électeurs, ce qui explique pourquoi la Commission partage l'avis du Gouvernement sur la nécessité d'un débat informé sur toutes les conséquences et implications de la double nationalité. Un tel débat doit être fondé sur une étude juridique approfondie.

IV. POLITIQUE RECOMMANDÉE PAR LA COMMISSION SPÉCIALE

A. La définition d'une politique d'immigration

Définir, à partir des réalités spécifiquement luxembourgeoises, une politique d'immigration est une oeuvre complexe. Dans ce contexte, il serait opportun d'actualiser la loi du 28 mars 1972 concernant 1) l'entrée et le séjour des étrangers; 2) le contrôle médical des étrangers; 3) l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère. Une politique d'encadrement et d'organisation de l'immigration ne peut pas traiter tous les aspects de la question, compte tenu des contraintes juridiques et économiques dans le cadre desquelles il se situe. Il paraît dès lors indiqué d'aborder brièvement chacun des trois volets du phénomène migratoire vers notre pays, et de procéder ensuite par élimination des volets qui, plutôt que de constituer des points d'ancrage d'une politique d'immigration future, relèvent de l'action politique générale.

a. Les frontaliers

Environ 100.000 personnes viennent quotidiennement au Luxembourg pour y travailler. Ces frontaliers font augmenter la population diurne du pays de plus de 20% par rapport à la population nocturne. Venus de France, de Belgique et d'Allemagne, ils repartent vers leur lieu de résidence généralement en fin d'après-midi.

Les frontaliers sont attirés par un marché de travail qui a besoin d'eux. L'offre de travail résidente est insuffisante pour occuper tous les emplois nouvellement créés, ce qui explique que deux tiers de ces emplois nouveaux sont occupés par des frontaliers. Le nombre des frontaliers est ainsi exclusivement fonction de la dynamique du marché de l'emploi, et ne se laisse ni limiter, ni contrôler par le biais de l'action politique. La quasi-totalité des personnes concernées sont des citoyens communautaires. Leur mouvement ne saurait être restreint, de quelque manière que ce soit, car il relève de la libre circulation des personnes au sein du marché intérieur.

Les travailleurs frontaliers s'intègrent moins facilement dans la société luxembourgeoise. Leur vie sociale au Luxembourg est presque exclusivement constituée par les relations qu'ils entretiennent avec des collègues de travail, et ils échappent partant à tout effort politique visant l'intégration des étrangers dans la vie associative ou des actions menées en dehors des horaires normaux de travail.

Il s'ensuit que les frontaliers ne peuvent pas être utilement affectés par une future politique de l'immigration. N'étant pas des immigrants au sens propre du terme, ils ne peuvent constituer une population cible d'une telle politique. Par contre, leur présence dans notre pays et surtout leur mouvement vers et de leur lieu de travail soulève d'autres problèmes. Ainsi par exemple, d'après les informations du Ministre de l'Economie, seuls 7% des frontaliers empruntent les transports publics, ce qui est l'origine de nuisances pour l'environnement et de difficultés de circulation sur notre réseau routier.

Le CEPS a analysé le marché de travail luxembourgeois et le phénomène des frontaliers. Cette étude a été réalisée en collaboration avec le Centre Universitaire de Luxembourg et des chercheurs lorrains. Trois niveaux ont été examinés: la Grande Région, le niveau transfrontalier intercommunal (tel que le PED) et le niveau local (étude de Dudelange). Une des difficultés consiste à obtenir des données harmonisées sur la Grande Région. La source des données de l'IGSS (Inspection Générale de la Sécurité Sociale) est difficile à utiliser, car elle n'est pas exhaustive.

La différence fondamentale entre un immigré et un frontalier est qu'il n'y a pas de délocalisation de l'habitat pour le second. D'après le CEPS, d'autres problèmes se posent tels que la saturation des infrastructures ou encore la question des retraites. Cet organisme a évoqué l'étude effectuée en 2001 par le Bureau International du Travail (BIT) portant sur le régime des pensions.

Surtout depuis les années 1990, on constate une croissance très forte du nombre des frontaliers. En 1974, on n'en dénombrait que 10.000, alors qu'ils sont plus de 100.000 à l'heure actuelle. A ce jour, plus d'un tiers des salariés actifs sont des frontaliers et 80% d'eux résident d'ailleurs à moins de 20 kilomètres de la frontière. A l'avenir, le nombre de frontaliers devrait encore augmenter en raison de l'attrait de l'économie luxembourgeoise.

Les frontaliers travaillent dans des secteurs différents. La moitié d'eux sont des ouvriers. Les employés quant à eux travaillent dans les entreprises, le commerce et le secteur des finances. Parmi les frontaliers, on trouve un nombre élevé de jeunes bien qualifiés. Ceci s'explique notamment par le fait

que le chômage dans la Grande Région est plus élevé qu'au Luxembourg. Le Luxembourg constitue un point d'attraction naturel pour les demandeurs d'emploi d'une grande partie de la Grande Région.

Le CEPS constate un double phénomène. D'un côté, il y a les frontaliers qui sont originaires des régions limitrophes et qui viennent travailler au Luxembourg. D'un autre côté, il y a les personnes originaires d'autres régions françaises ou belges et qui viennent s'installer dans les régions frontalières pour venir travailler au Luxembourg.

Le réservoir des travailleurs „frontaliers“ dans un sens large du terme semble loin d'être épuisé. Dans un rayon de 150 kilomètres autour des frontières de notre pays, le nombre des chômeurs est plus élevé que celui des résidents au Luxembourg. Parallèlement, on peut constater un dépeuplement des régions limitrophes de nos trois pays voisins, qui résulte de la faible dynamique économique de ces régions. Les représentants de l'économie soulignent par ailleurs leurs difficultés croissantes de recruter des frontaliers de la proche région et ils essaient par conséquent de recruter des salariés qui viennent de plus loin. Des estimations fiables sur le nombre potentiel de frontaliers disponibles à moyen et à long terme sont difficiles à établir.

D'une manière générale, la présence massive, sur le marché du travail, de personnes ayant comme unique point d'attache avec le Luxembourg leur lieu de travail n'est pas souhaitable. La Commission estime qu'une réflexion approfondie sur la situation des frontaliers s'impose, notamment sur leur relation avec le Luxembourg et les questions relatives à l'exportation de nombreuses prestations sociales luxembourgeoises.

b. Les étrangers des Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen

Dans le cadre juridique de l'Union européenne, l'expression „libre circulation des personnes“ signifie que toute personne en situation de séjour régulier dans l'Union européenne peut franchir sans contrôle des frontières internes. Elle implique aussi le déplacement des contrôles vers les frontières extérieures de l'Union européenne. La libre circulation englobe aussi le droit de séjourner dans un autre Etat pour y exercer une activité rémunérée en tant que travailleur salarié ou travailleur non salarié, de prestataire ou de destinataire de services, voire pour y rechercher un emploi.

Un autre élément à prendre en considération est le processus d'élargissement de l'Union européenne, qui concerne à l'heure actuelle douze pays européens: la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la République de Moldova. L'adhésion de ces pays entraînera un accroissement substantiel de la population de l'Union européenne et donc aussi des personnes bénéficiant de la libre circulation des travailleurs avec toutes les conséquences qui en découlent pour le marché de travail communautaire.

A partir de l'adhésion de nouveaux pays membres à l'Union européenne, les ressortissants de ceux-ci deviendront des citoyens européens – mais il reste la question de savoir s'ils peuvent bénéficier dès le début de la libre circulation des travailleurs. Des périodes de transition seront vraisemblablement prévues pour l'intégration pleine et entière des nouveaux pays membres dans l'espace de libre circulation européen. Si l'on accepte que les premières adhésions, qui pourraient concerner dix pays, auront lieu en 2004, et que les périodes de transition précitées seront d'une durée de 5 à 7 ans, les citoyens des nouveaux Etats membres resteront, au vu de leur droit de séjour et d'établissement dans l'Union actuelle, quasiment des ressortissants d'Etats tiers pour les huit ou neuf ans à venir. Pendant ces périodes de transition, le Luxembourg pourrait conclure des accords de main-d'oeuvre avec les pays candidats pour attirer de manière organisée et structurée les travailleurs dont l'économie luxembourgeoise a encore besoin.

c. Les étrangers des Etats tiers

Les étrangers des Etats tiers sont soumis à un régime juridique différent de celui applicable aux citoyens de l'Union européenne et aux ressortissants d'un Etat membre de l'Espace Economique Européen. Toutes ces personnes bénéficient d'une priorité d'embauche par rapport aux ressortissants des pays tiers.

Les étrangers des pays tiers sont soumis à la législation et la réglementation relative à l'entrée, le séjour et le travail des étrangers. Pour résider et travailler légalement sur le territoire luxembourgeois, ils doivent être en possession d'une autorisation de séjour à délivrer par le Ministre de la Justice ainsi que d'un permis de travail à délivrer par le Ministre du Travail et de l'Emploi. Ces permis sont établis en

fonction des besoins de l'économie qui ne peuvent être couverts moyennant application de la formule de la „préférence communautaire“.

Au niveau de la procédure, le système des permis de travail fonctionne comme suit: une place vacante doit être déclarée à l'Administration de l'Emploi avant qu'un recrutement d'une personne d'un pays tiers ne soit possible. Le permis de travail doit être demandé par l'employeur. Sur base d'un avis d'une commission consultative, le Ministre du Travail et de l'Emploi accorde ou refuse le permis de travail.

La législation luxembourgeoise distingue quatre permis de travail:

- le permis A d'une durée maximale d'un an, valable pour une seule profession chez un seul employeur;
- le permis B d'une durée de quatre ans, valable pour une seule profession, mais pour tout employeur;
- le permis C de durée non limitée, valable pour toute profession et tout employeur;
- le permis D pour les apprentis et les stagiaires, valable pour la durée de l'apprentissage ou du stage.

Même s'il est impossible de réduire à zéro l'immigration clandestine, la pratique a néanmoins montré que le système des autorisations de séjour et des permis de travail constitue un instrument approprié pour contrôler l'immigration et pour alimenter le marché de travail luxembourgeois de façon adéquate. Comme les besoins de l'économie nationale en main-d'oeuvre ne peuvent être satisfaits que moyennant une adaptation de la pratique de l'octroi d'autorisations de séjour et de permis de travail, il convient de conclure que les personnes en provenance de pays tiers constituent la seule catégorie d'étrangers qui peut être utilement affectée par une politique d'immigration.

Pour conclure cette partie du rapport intermédiaire, il convient d'insister tout particulièrement sur la nécessité d'amener tous les immigrants à respecter l'Etat de droit luxembourgeois et l'ensemble des règles qui le caractérisent. Cette approche doit nécessairement comporter un réel effort de communication et d'intégration. Il doit cependant être clair que ceux qui abusent consciemment de l'hospitalité luxembourgeoise ne pourront plus être tolérés sur le territoire national.

B. Une politique d'immigration basée sur les besoins de l'économie

Nul ne peut contester la relation entre l'immigration et l'économie. L'expérience a montré que les besoins de main-d'oeuvre du marché de travail augmentent avec le développement économique. Cette situation incite les étrangers à s'installer au Luxembourg pour y travailler. Il convient dès lors d'analyser les perspectives d'évolution de l'économie luxembourgeoise et les besoins de main-d'oeuvre de notre marché de travail.

Il est évident que l'immigration au Luxembourg a connu une évolution paisible du fait qu'il s'agissait toujours d'une immigration sur le marché de travail. Avec le taux actuel d'étrangers et son évolution probable, il faut se rendre à l'évidence que l'immigration „maîtrisable“ – hors frontaliers et citoyens communautaires et de l'EEE – doit rester limitée aux capacités d'absorption du marché de travail. Une immigration dans le système de sécurité sociale, pour reprendre une terminologie allemande, ne serait plus acceptée facilement par la population luxembourgeoise. Tout ceci doit nous amener à considérer que l'immigration politiquement encadrée doit être limitée, et s'accompagner par des efforts substantiels d'intégration.

a. Les perspectives économiques du Grand-Duché

Il est difficile de prédire l'évolution de la situation économique du Luxembourg dans le contexte d'un ralentissement de l'économie mondiale. M. le Ministre de l'Economie estime néanmoins que la croissance de notre économie sera à moyen terme plus importante que celle des autres Etats européens.

La compétitivité du Luxembourg est bonne tant au niveau des charges sociales qu'au niveau du régime fiscal. La réforme fiscale en vigueur depuis le 1er janvier 2002 accorde des allègements fiscaux substantiels aux personnes physiques et aux entreprises. A l'heure actuelle, le Grand-Duché compte parmi les Etats les plus attractifs au sein de l'Union européenne en termes de taux d'imposition, ce qui continuera à inciter les entreprises étrangères à s'installer au Luxembourg.

D'après le Ministère de l'Economie, l'accent devrait être mis sur la consolidation des entreprises qui existent au Luxembourg et sur la coopération avec les entreprises de la Grande Région, notamment en

matière de recherche et de développement. De surcroît, il faudrait se concentrer sur les biotechnologies et sur les technologies de l'information. En 2000, neuf nouvelles entreprises ont été créées au Grand-Duché dans ce dernier secteur. Si ces entreprises emploient moins de personnel, elles présentent néanmoins de bonnes possibilités de croissance. Il est donc clair que si ces secteurs sont porteurs d'avenir en termes de diversification et de modernisation économiques, ils ne présentent qu'une faible intensité en main-d'oeuvre. Toujours est-il que c'est probablement dans ces secteurs que le recours à des experts immigrés devra se faire prioritairement.

Sans vouloir ternir les perspectives de croissance numérique du marché de travail luxembourgeois, il convient néanmoins de relever que la place financière connaît un net ralentissement en termes de création d'emplois depuis 2001. Ainsi, des collaborateurs partis en retraite ne sont pas remplacés. Il serait donc prudent de miser sur une croissance plus contenue du marché de travail pour l'établissement de projections économiques et démographiques.

Finalement, il y a lieu de souligner que ce seront surtout les secteurs de la haute technologie et de la communication qui deviendront plus importants dans le paysage économique global du pays. Ces secteurs se caractérisent par une productivité élevée en termes de valeur ajoutée, et parallèlement par une assez faible intensité en main-d'oeuvre. Même si d'autres créneaux pourraient être explorés et que la croissance économique mesurée par l'augmentation du PIB se poursuit à un rythme soutenu, la création d'emplois pourrait évoluer de manière beaucoup moins significative. En d'autres termes, la croissance économique pourrait se maintenir au niveau actuel, tandis que celle du marché de l'emploi pourrait très bien diminuer.

b. Les besoins du marché de l'emploi luxembourgeois

b-1. Les besoins concrets en main-d'oeuvre par secteur

1. L'artisanat

D'après une étude réalisée en mars 2001 par la Chambre des Métiers, 2.000 à 2.500 postes n'ont pas pu être pourvus dans le secteur artisanal. Parmi les postes non pourvus, 80% étaient des postes à qualification élevée. Sur 100 emplois créés dans le secteur de l'artisanat, 78 étaient des emplois frontaliers d'après une étude effectuée en 1993. En 2000, 21% des salariés de l'artisanat étaient des Luxembourgeois et le taux des résidents étrangers diminuait par rapport à celui des frontaliers.

Des réserves de productivité existent notamment dans le secteur de l'artisanat, mais d'autres problèmes subsistent: le problème des infrastructures de transport qui fait perdre beaucoup d'heures de travail aux entreprises, le manque de disponibilité de terrains, la lenteur des procédures en matière de protection de l'environnement (commodo/incommodo).

Enfin, selon la Chambre des Métiers, la réglementation ou au moins la pratique des permis de travail nécessite un réexamen. Les problèmes résident dans le fait que les travailleurs des Etats tiers bénéficient uniquement d'un permis de travail A valable pour une seule profession et un seul employeur et dans la durée d'instruction des dossiers jugée trop longue notamment pour le recrutement de spécialistes.

2. Les autres secteurs

D'après les représentants des entreprises luxembourgeoises, d'autres secteurs de l'économie connaissent des difficultés au niveau du recrutement:

- le secteur HORECA: manque de 1.000 salariés;
- le secteur du commerce et des services: manque de 3.000 salariés;
- le secteur financier: chiffres actuellement non disponibles;
- le secteur agricole et viticole: chiffres actuellement non disponibles;
- le secteur des technologies et de la recherche: chiffres actuellement non disponibles.

En ce qui concerne le secteur financier, des études sont en cours d'élaboration. Toutefois, il y a un risque que certaines activités ne peuvent plus être réalisées au Luxembourg, faute de pouvoir recruter les personnes disposant des qualifications adéquates. Des chiffres globaux pour tous les secteurs de l'économie luxembourgeoise seront disponibles dans quelques mois.

b-2. *Les conclusions*

A l'heure actuelle la Commission spéciale ne possède pas de chiffres relatifs aux disponibilités d'emplois à court et à moyen terme dans l'ensemble des secteurs économiques du pays. Consciente des difficultés pour établir des prévisions fiables en raison des aléas liés à l'évolution de l'économie, elle souhaiterait obtenir communication de ces données dans les meilleurs délais. Par ailleurs, la Commission spéciale déplore l'absence de données statistiques sur la Grande Région.

Sur base des données actuellement disponibles, la Commission spéciale évalue les besoins actuels de main-d'oeuvre entre 6.000 et 6.500 postes. Ces chiffres appellent les observations suivantes:

En premier lieu, ce nombre est relativement faible par rapport à la population totale respectivement active. En deuxième lieu, il y a une grande hétérogénéité au niveau des profils recherchés et plus particulièrement au niveau des qualifications professionnelles requises. Sont recherchées non seulement des personnes disposant d'une qualification très élevée, mais également d'un niveau de qualification intermédiaire, voire de la main-d'oeuvre non qualifiée. En dernier lieu, les connaissances linguistiques jouent un rôle important lors du recrutement.

Sur la base de ces considérations, la Commission spéciale fait les recommandations suivantes:

1. Il faut utiliser au mieux les ressources en main-d'oeuvre existantes et continuer de promouvoir la formation continue ainsi que l'orientation et la réorientation professionnelles des demandeurs d'emploi pour leur permettre d'obtenir une qualification monnayable sur le marché de travail.
2. Il faut appliquer pleinement les principes fondamentaux du droit communautaire, en particulier le principe de libre circulation et la priorité d'embauche réservée aux ressortissants des pays de l'Union européenne et de l'EEE. Il faut néanmoins rester attentif au fait qu'une préférence communautaire mal pratiquée conduit au refus de permis de travail à des personnes qui pourraient apporter une contribution certaine à l'économie luxembourgeoise, s'ils possèdent des compétences qui sont complètement absentes parmi la main-d'oeuvre communautaire disponible ou ne concernent qu'un nombre très limité de personnes de manière à rendre le refus de permis de travail individuels dans le domaine concerné futile. Comme le Luxembourg n'a pas manqué récemment de postes de travail – le nombre d'emplois créés chaque année correspond à peu près au double du nombre des chômeurs inscrits – il ne fait aucun sens de refuser des permis de travail à des ressortissants de pays tiers qui apportent des garanties raisonnables d'emploi au Luxembourg.
3. Il convient de conclure des accords de main-d'oeuvre avec des pays tiers et prioritairement avec les pays européens candidats à l'adhésion à l'UE, aussi longtemps que les ressortissants de ces pays resteront soumis à des dispositions transitoires relatives à leur participation à l'espace européen de libre circulation. Cette démarche permet de procurer au marché de travail la main-d'oeuvre dont il a besoin dans certains secteurs spécifiques. Une politique d'immigration à des fins économiques doit être volontariste et ciblée, de manière à tenir compte des réalités du marché de travail, notamment au niveau de la qualification, de l'expérience professionnelle ainsi que des connaissances linguistiques. Une étroite concertation avec les acteurs du monde économique semble essentielle.

C. Une politique d'immigration visant la meilleure intégration possible

Parler de l'immigration a aussi des répercussions sur les politiques d'accueil et d'intégration, visant les conditions de vie des immigrants (logement, scolarisation de leurs enfants et perception des immigrants dans le pays d'accueil). Une politique d'immigration doit veiller à ce que la population d'accueil accepte pleinement les étrangers, d'où l'importance des messages que donnent les acteurs de la vie politique et des médias. L'intégration ne se décrète pas, mais elle se construit à travers un processus dans lequel interviennent l'Etat, les communes, les immigrants, la population d'accueil, les partis politiques, les syndicats et les associations.

a. Une politique d'accueil

Accueillir, c'est préparer les nouveaux arrivants à leur insertion économique et sociale. La réussite de cette politique d'accueil constitue la première étape du processus d'intégration. Accueillir, c'est donc se préoccuper des besoins du nouvel arrivant afin de faciliter son installation, mais également lui communiquer les règles de la vie en commun au Luxembourg.

Une politique d'accueil touche à une multitude de domaines tels que la santé, le logement, la scolarisation, la formation professionnelle, la formation linguistique, la formation civique ainsi que les infrastructures sociales pour l'accueil des enfants. Voilà pourquoi il convient d'élaborer une politique d'accueil des étrangers globale et intégrée, et qui vise l'ensemble des immigrants.

Dans ce contexte, la Commission spéciale propose d'examiner les mesures suivantes:

1. au niveau national, la création d'un organe ou d'une structure englobant les compétences de tous les Ministères concernés.

N.B. Certaines organisations proposent la mise en place d'un ministère ou d'un secrétariat d'Etat en charge de l'immigration, et de la coordination et de la mise en oeuvre des politiques d'accompagnement qui doivent l'encadrer. La Commission spéciale examinera cette idée pour obtenir une approche globale de l'immigration et de ses conséquences, et une articulation plus cohérente des attributions actuellement détenues par trois Ministères différents (Ministère de la Justice, Ministère du Travail et de l'Emploi, Ministère de la Famille et de la Solidarité sociale).

2. au niveau local, une concentration des différentes prestations offertes, par l'éventuelle mise en place de „guichets uniques“, rassemblant l'ensemble des prestations de nature à répondre aux besoins des immigrants.

b. La question des langues

La situation linguistique au Luxembourg est assez complexe. Le trilinguisme du pays est consacré par la loi de 1984 sur le régime des langues. Le luxembourgeois est devenu la langue nationale et la loi établit l'emploi des trois langues (luxembourgeois, allemand et français) sur les plans législatif, administratif et judiciaire. Le développement de l'immigration et le recours croissant à une main-d'oeuvre frontalière accentuent encore la complexité linguistique du pays et ont eu des incidences importantes sur l'emploi effectif des langues.

La question linguistique se pose quotidiennement notamment dans les relations avec l'administration, les rapports de voisinage, la vie associative, les médias, à l'école et dans le monde du travail. Une large majorité des Luxembourgeois affirme se servir du français dans ses rapports avec les étrangers, mais certains regrettent parfois le fait de ne pas pouvoir toujours utiliser la langue luxembourgeoise pour faire leurs courses.

b-1. Quelle utilisation des langues au Luxembourg?

L'étude „Baleine“ montre que le français (96%) est la langue la plus répandue au Grand-Duché, suivie de l'allemand (81%) et du luxembourgeois (80%). Le français „(...) est la langue permettant de relier entre elles les diverses communautés, son importance pour la vie publique est indéniable, notamment pour le travail. Il est la porte d'entrée pour les derniers venus“. De plus, il s'agit de la langue écrite utilisée par l'administration.

Le luxembourgeois est, quant à lui, le moyen naturel de communication orale des Luxembourgeois et, partant, langue d'intégration par excellence. 69% des Allemands, 57% des Italiens, 40% des Français et 25% des Portugais parlent le luxembourgeois et le nombre des étrangers comprenant le luxembourgeois augmente en général avec la durée de séjour.

La complexité de la situation linguistique ressort du fait que les différents groupes ont des idées différentes concernant l'importance des langues sur le marché de travail. Ainsi, 70% des Luxembourgeois et 84% des Portugais estiment qu'il faut maîtriser le français. 23% des Portugais pensent qu'il faut parler le portugais, parce que dans les secteurs où ils travaillent majoritairement, le portugais est une langue courante. Dans certains secteurs, notamment la santé (maisons de soins de santé, de repos, de gériatrie), il peut exister un problème de communication entre le personnel souvent d'expression francophone et des personnes âgées luxembourgeoises qui éprouvent du mal à communiquer en français. Ces mêmes difficultés de communication en français semblent également exister dans le secteur agricole où c'est l'allemand qui est privilégié. Par conséquent, le monde du travail luxembourgeois n'est pas uniforme au niveau linguistique, mais au contraire fortement segmenté.

A l'heure actuelle, l'offre de cours en langue luxembourgeoise, certes croissante, se fait principalement en dehors des heures de travail et n'est pas toujours adaptée aux besoins des personnes travaillant dans des secteurs aux conditions de travail particulièrement dures. Par ailleurs, la méthodologie ne semble pas toujours appropriée pour un public peu scolarisé dans le pays d'origine.

b-2. Les conclusions

Face à cette situation, il faut définir la (les) langue(s) qu'il conviendrait prioritairement d'apprendre et les moyens pour les promouvoir dans le but d'améliorer la communication entre Luxembourgeois et étrangers, de permettre à un maximum de personnes de maîtriser le système linguistique au Luxembourg et de faciliter leur participation à la vie sociale.

L'utilisation segmentaire des langues sur le marché de l'emploi, l'influence du français et l'importance du luxembourgeois comme élément d'identité font penser qu'il ne faut pas d'emblée privilégier une langue au détriment d'une autre. Il faut promouvoir plus systématiquement l'apprentissage du français et/ou du luxembourgeois pour favoriser l'intégration des étrangers sur le marché de l'emploi et dans la société luxembourgeoise.

Il faut absolument prendre en considération les exigences linguistiques du marché de l'emploi luxembourgeois. Pour certains secteurs de travail en contact avec le public, des cours de communication minimale en langue luxembourgeoise devraient être obligatoires et financés dans une large mesure par les pouvoirs publics. En outre, une formation en instruction civique destinée aux immigrants devrait être élaborée, de manière à les familiariser avec notre langue, les institutions, le système politique, le régime juridique et les réalités sociales du Luxembourg. Ces formations pourraient, dans une certaine mesure, être offertes dans le cadre des horaires de travail. De même, les pouvoirs publics devraient accroître substantiellement le nombre d'enseignants de luxembourgeois, aujourd'hui largement insuffisant pour faire face à une demande sans cesse croissante. Finalement, les cours de luxembourgeois devraient se concentrer prioritairement sur la communication orale.

Vu la forte présence des étrangers et la croissance continue de la population étrangère, il peut être envisagé d'introduire un congé ou une période de formation linguistique, à l'instar de ce qui se pratique par exemple en Allemagne et aux Pays-Bas. Une telle formation pourrait se faire dès l'arrivée au pays, avant l'entrée en fonction ou pendant les heures de travail, par le biais d'un congé de formation dont pourraient bénéficier les nouveaux arrivants tout comme les personnes déjà établies au Luxembourg.

Outre une offre appropriée de cours de langue et la communication d'informations sur les conditions de vie et de travail au Luxembourg, il faudrait aussi renforcer l'offre des cours d'intégration ou de formation sur la vie au Grand-Duché et le fonctionnement de ses institutions. Ces cours et formations pourraient assurer le respect de la diversité, l'intégration et la cohésion de la société.

Pour préparer les institutions à la diversité culturelle croissante, une formation adéquate du personnel des institutions et administrations publiques et des institutions privées s'impose.

c. L'islam au Luxembourg

La communauté musulmane constitue actuellement la deuxième communauté religieuse du pays après les catholiques. D'après les estimations, elle compte jusqu'à 10.000 adeptes d'une quarantaine de nationalités différentes, y inclus 2.000 à 3.000 demandeurs d'asile musulmans, la plupart originaires des Balkans.

30% sont originaires de Bosnie-Herzégovine, 30% du Monténégro, du Kosovo et d'Albanie, 10% d'Afrique du Nord et 10% du Pakistan, d'Inde, d'Iran et de la Turquie. La communauté musulmane compte également un petit nombre de Luxembourgeois, dont un tiers de femmes, qui représentent actuellement 1% de la communauté musulmane du Grand-Duché.

La Commission est consciente de la présence d'une importante communauté musulmane au Grand-Duché. Elle compte approfondir sa connaissance de cette communauté et proposer une approche d'ensemble. Pour l'instant, et sans préjudice de conclusions contenues le cas échéant dans le rapport final de la Commission, elle ne compte cependant pas encore procéder à des recommandations spécifiques. Elle n'entend pas non plus se prononcer sur la conclusion éventuelle d'une convention avec les représentants de la communauté musulmane. Il s'agit en effet d'une question administrative qui ne se prête pas à une interprétation politique. Du moment que les conditions pour la conclusion d'une telle convention seraient remplies, l'acte de conventionnement n'est donc pas une décision politique, mais une démarche administrative du ressort du Ministre des Cultes.

D. Politiques d'accompagnement

Sans préjudice des recommandations de la Commission spéciale qui seront retenues dans son rapport final, il paraît utile de s'intéresser aux implications de l'immigration sur des politiques non spécifique-

ment concernées par elle en termes d'organisation préalable. Il s'agit notamment de la politique d'éducation, d'aménagement du territoire et de l'accès à la fonction publique. Compte tenu du mandat limité de la Commission spéciale, il ne semble cependant pas indiqué d'analyser en détail ces domaines à ce stade des travaux.

Le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports est l'un des Ministères qui sera confronté avec les besoins d'intégration remontant à une immigration structurée. En effet, il appartiendra largement à l'enseignement de socialiser et d'intégrer les enfants des travailleurs étrangers venus au Luxembourg. Une telle démarche requiert une sensibilisation des enseignants aux enjeux et aux moyens de l'intégration à travers l'enseignement. Elle devrait s'accompagner d'une conception conséquente de certains programmes, y compris l'enseignement de la langue luxembourgeoise. La Commission renvoie à cet effet à une motion adoptée par la Chambre des Députés le 29 novembre 2000 dans le cadre d'un débat d'orientation consacré à l'école d'intégration – motion qui contient 24 propositions concrètes visant à renforcer le potentiel intégrateur de l'école luxembourgeoise.

Si l'immigration „non contrôlable“ de citoyens communautaires prend l'ampleur que certains prédisent – sans que ces prédictions soient cependant basées sur des projections fiables – il deviendra indispensable de mettre en place l'espace de vie nécessaire. Ceci ne peut se faire que sur base d'une politique d'aménagement du territoire conséquente, comprenant des lignes directrices contraignantes en termes d'urbanisme et de mobilité. La politique du logement devra également faire face à ce défi, du moment qu'il se concrétiserait. De toute manière, le pays est capable d'accueillir quelques centaines de milliers d'habitants supplémentaires dans le cadre des PAG existants. Si l'espace requis est donc disponible, encore faudrait-il qu'il soit aménagé de manière adéquate, par le biais d'un accès plus facile au logement.

Finalement, l'organisation future de la fonction publique et des services qu'elle est appelée à rendre aux administrés sera affectée par l'augmentation continue de la population. Il sera donc important de cerner au fur et à mesure les besoins qui se feront sentir en termes de personnel qualifié au sein de l'administration, afin de pouvoir procéder en temps utile aux engagements requis.

E. Une politique d'immigration détachée des contraintes de financement du système de la sécurité sociale

Au cours du mois de février 2001, le Bureau International du Travail (BIT) a présenté une étude sur le financement des retraites qui contient une projection démographique suggérant que le financement durable du système des pensions de retraite doit reposer sur une augmentation très importante de la population résidente et une expansion considérable du marché de travail luxembourgeois. Le chiffre de 780.000 habitants en 2050 cité dans ce contexte a suscité un vif émoi chez bon nombre de citoyens.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'étude du BIT est une simulation, qu'elle ne veut pas prévoir ce qui va se passer avec certitude dans 50 ans. Elle n'évalue que les résultats auxquels mènent les différentes évolutions et les réformes paramétriques du système des retraites. De surcroît, elle essaie de montrer l'incidence de la variation des paramètres du modèle et du changement de certaines données. Une simulation ne montre donc que diverses hypothèses possibles, chaque hypothèse ayant une certaine probabilité de se réaliser.

La Commission spéciale n'entend pas se prononcer en détail sur l'avenir des régimes des pensions, car une telle démarche ne fait pas partie de son mandat.

La Commission spéciale est d'avis qu'il faut séparer la politique d'immigration de la politique de financement de la sécurité sociale et en particulier des retraites. En d'autres termes, une politique d'immigration ne devrait pas être menée dans l'optique exclusive du financement des retraites, celui-ci devant être considéré comme une préoccupation de politique générale. Dès lors, les deux questions devraient être traitées de façon séparée, le mandat de la Commission spéciale consistant en la préparation d'un débat d'orientation et de propositions politiques dans la seule matière de l'immigration.

Cette position se justifie essentiellement par le fait que la sécurité sociale est indépendante de l'immigration. Un Etat social a le devoir d'organiser et de gérer le système de sécurité sociale. Si le système de sécurité sociale connaît des problèmes, il appartient à l'Etat de faire les réformes nécessaires. Enfin, attirer un maximum de personnes étrangères ne constitue pas un remède efficace pour

résoudre d'éventuels problèmes au niveau de la sécurité sociale, car cela ne ferait que retarder les difficultés.

Tout récemment, un communiqué officiel de la Commission européenne a insisté sur l'impossibilité de résoudre les problèmes de financement des systèmes de pension par la seule immigration de main-d'oeuvre supplémentaire, ce qui confirme donc l'approche de la Commission spéciale. La politique de l'immigration doit être détachée de considérations de financement de sécurité sociale – même si à court et moyen terme, une main-d'oeuvre plus nombreuse stabilise évidemment la sécurité sociale.

*

V. L'APPORT DE L'UNION EUROPEENNE

Mettre en place au niveau de l'Union une politique contrôlée d'immigration est indispensable tant au niveau de l'immigration légale qu'à celui de l'immigration illégale et d'ailleurs dans l'intérêt du Luxembourg vu l'étroitesse de son territoire.

Le Conseil européen (Séville, 21-22 juin 2002) a retenu à cet effet la nécessité d'un équilibre entre trois politiques, à savoir une intégration des immigrants légaux, une politique d'asile européenne et une position commune en matière d'immigration illégale.

Concernant l'immigration légale, les chefs d'Etat et de Gouvernement soulignent que l'aspiration à une vie meilleure est légitime, mais qu'elle doit être conciliable avec la capacité d'accueil des Etats membres. En outre, il faut favoriser l'immigration de personnes qui disposent des qualifications requises dans les domaines où il existe un manque de main-d'oeuvre dans l'Union.

Au niveau de la lutte contre l'immigration illégale, il est prévu de revoir systématiquement la liste des pays dont les ressortissants ont besoin d'un visa pour entrer sur le territoire de l'Union, de conclure des accords de réadmission avec les Etats tiers en ce qui concerne les immigrants illégaux et d'établir de véritables programmes de rapatriement. Des discussions sont aussi en cours concernant la définition de standards de contrôle pour les frontières extérieures et l'éventuelle mise en place d'une police européenne des frontières, qui constituerait une équipe d'appui pour les polices nationales des frontières à des endroits sensibles (notamment le contrôle des côtes maritimes).

En ce qui concerne les demandes d'asile, des propositions de directive existent, mais leur mise en oeuvre par le Conseil des Ministres (Ministres de la Justice et Ministres des Affaires intérieures) est plus difficile du fait que certains Etats membres, tout en reconnaissant la nécessité d'une politique au niveau de l'Union, sont cependant réticents à modifier le cas échéant leurs dispositions nationales. A cela s'ajoute que les dispositions communautaires proposées prévoient des mesures souvent facultatives, qui laissent trop de marge de manoeuvre pour la transposition au niveau national.

A noter enfin que les Ministres sont prêts à se concerter avec les députés avant les Conseils qui traitent de la question de l'immigration.

Luxembourg, le 17 juillet 2002

Le Président-Rapporteur,
Marcel GLESENER

