



Communiqué de presse du 27 mars 2012

« Actualité & tendances » n°12

La diversité règne, l'intégration piétine : La Chambre de Commerce analyse l'apport socio-économique des étrangers et plaide pour une meilleure intégration politique

Le Luxembourg doit se rendre à l'évidence que sans les ressources transfrontalières son économie et le pays tout entier tel qu'il existe aujourd'hui cesseraient tout simplement d'exister. Dans son douzième bulletin économique « Actualité & tendances », la Chambre de Commerce met en exergue l'importante contribution étrangère au succès économique luxembourgeois et propose des jalons pertinents de réformes pour renforcer la cohésion sociale et la capacité d'intégration, et ce pour assurer que l'apport socio-économique des étrangers trouve son juste contreponds politique. La Chambre de Commerce revendique notamment un cadre plus souple en matière d'adoption de la nationalité luxembourgeoise, un régime linguistique en phase avec le pragmatisme des entreprises et un renforcement du statut du français et de l'allemand, une fonction publique moderne et décloisonnée, une augmentation de la participation des étrangers dans la vie politique communale et nationale et des mesures volontaristes visant à réduire la ségrégation des étrangers sur le marché du travail.

Les chiffres présentés dans le nouveau bulletin économique de la Chambre de Commerce, intitulée « Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine », ne laissent planer aucun doute sur l'ampleur de l'influence étrangère sur le développement socio-économique du pays :

- 43% des habitants du Grand-Duché n'en sont pas citoyens. Seuls le solde migratoire et le solde naturel positif des étrangers, plus jeunes, font que le Luxembourg ne subit pas de déclin démographique.
- Environ 3 salariés et créateurs d'entreprises sur 4 ne sont pas Luxembourgeois.
- Le nombre d'emplois a doublé sur les 20 dernières années. Dans la même période, le travail frontalier a connu une progression de 450%.
- La part du commerce extérieur dans le PIB emboîte le pas à la consommation des ménages résidents. Les capitaux étrangers investis dans l'économie luxembourgeoise atteignent 2,8 fois la richesse économique produite sur son sol.

Indépendamment de l'angle d'approche, le profil socio-économique du pays fait ressortir une importante contribution transfrontalière, sans laquelle l'économie serait dans l'incapacité de remplir ne serait-ce que ses fonctions de base. En l'absence d'une économie rayonnante bien au-delà de ses frontières, le Luxembourg n'aurait pas pu se doter d'un des systèmes redistributifs des plus généreux au monde, dont bénéficient en premier lieu les résidents.

Si ces différentes vagues migratoires, passées, actuelles et futures, se distinguent par leur ampleur et par le statut social des immigrés, un trait commun est perceptible : l'écrasante

majorité des étrangers présents sur le territoire sont des citoyens européens. Or, cette immigration a davantage été portée par la libre circulation des travailleurs au sein du marché unique que par un volontarisme politique national particulièrement proactif.

Les réformes posées par la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, et notamment la généralisation du principe de multiple nationalité et l'introduction d'un droit du sol de seconde génération, ralentiront l'internationalisation de la composition de la population, sans pour autant l'endiguer. Le Luxembourg doit dès lors se préparer à d'importantes réformes afin de pouvoir garantir la cohésion ordonnée et démocratique entre les autochtones, peut-être bientôt en situation minoritaire, et les étrangers. En court, le pays doit optimiser sa « capacité d'intégration » et faire en sorte que les étrangers se sentent « à l'aise » au Luxembourg en se montrant « ouvert » vis-à-vis des étrangers. Enfin, il doit optimiser les chances d'une intégration réussie des étrangers en proposant un cadre qui soit cohérent et propice à cette fin.

Les barrières linguistiques subsistent

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les enjeux sont de taille. Si 56% des étrangers se déclarent désireux d'adopter la nationalité luxembourgeoise, le cadre légal en matière d'accès à la nationalité reste à parfaire si une chance réelle doit être donnée à ces 120.000 personnes de concrétiser leur volonté d'adoption de la nationalité luxembourgeoise.

La loi du 24 février 1984 sur le régime des langues se trouve au cœur du régime linguistique du pays. Le luxembourgeois est la langue nationale, le français la langue de la législation et l'allemand et le français sont toutes les deux des langues administratives et judiciaires. Si cette donne n'a pas changé depuis 1984, il est un fait que cette situation langagière pose encore de nombreux problèmes aux étrangers et notamment dans les écoles luxembourgeoises, où elle est à l'origine de nombreux échecs scolaires d'élèves étrangers, faute notamment de leur maîtrise insuffisante du français ou de l'allemand, alors qu'ils disposent, *a priori*, de toutes les compétences nécessaires pour réussir leurs études. Trop nombreux sont les élèves qui restent sur le carreau et trop timides sont les efforts pour donner une chance à tout élève de réussir dans ses branches les plus fortes. La Chambre de Commerce déplore cette situation d'autant plus que l'école joue un rôle fondamental dans l'intégration des étrangers, étant donné que la bonne intégration des enfants est la meilleure garantie d'une intégration réussie des familles.

Si depuis 1984, le Luxembourg peut se prévaloir d'une progression fulgurante de sa population et de son niveau de vie, grâce en particulier à l'immigration et au travail frontalier, l'évolution politique et linguistique s'est montrée relativement statique, voire figée. Alors que l'économie s'est internationalisée, la vie quotidienne de nombreux indigènes est demeurée peu affectée. D'une certaine manière, et peut-être inconsciemment, les autochtones ont souvent opté pour la sécurité (engendrant une certaine ségrégation) à travers une occupation dans le secteur public. Ainsi, fin mars 2008, un salarié luxembourgeois sur quatre était fonctionnaire et plus de 40% des travailleurs luxembourgeois étaient occupés dans le secteur public. 87,3% des salariés dans ce secteur avaient la nationalité luxembourgeoise en 2008 alors qu'au même moment, l'économie comptait 71% d'étrangers. En même temps, suite notamment aux premières velléités d'ouverture du secteur public aux étrangers en 1999, la quote-part d'étrangers s'inscrit timidement à la hausse, en passant de 7% en 1995 à 13% en 2009.

Parallèlement, l'électorat et la société de souche ont vieilli et deviennent de moins en moins représentatifs des réalités socio-économiques du pays. Les non-actifs (51% des électeurs en 2009) et les salariés de la fonction publique (environ 20% des électeurs), dotés légitimement du droit de vote, sont deux populations largement à l'écart de la nouvelle

donne économique et linguistique, mais qui influencent les choix politiques de manière significative, voire de façon disproportionnée.

Un déficit démocratique dans la représentativité des étrangers

Selon la Chambre de Commerce, le problème majeur qui se pose est donc celui de la représentativité des institutions publiques vis-à-vis des forces vives de l'économie à la base de la richesse du pays. Ce déficit démocratique peut entraîner des choix collectifs qui ne tiennent pas suffisamment compte des exigences d'une économie ouverte soumise à la concurrence internationale. Il en ressort aussi un manque d'identification de nombreux indigènes avec les défis du pays, voire un décalage de perception des enjeux actuels et pour le développement durable ou encore un déni des risques et dangers qui se posent pour le Luxembourg.

L'installation d'une société à deux vitesses risque de prendre de l'ampleur si la fonction publique ne réussit pas à intégrer davantage les étrangers et si, à l'inverse, le secteur privé ne peut plus attirer les autochtones qui seraient, de ce fait, de plus en plus éloignés du processus économique, tout en dominant le processus démocratique et redistributif. Vu par ailleurs la tendance du législateur à ne souvent s'activer qu'après des mises en demeure par les institutions communautaires, l'ouverture semble surtout forcée.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le Grand-Duché doit donc faire preuve d'une grande ouverture d'esprit et optimiser sa capacité d'intégration des étrangers. Pour ce faire, la Chambre de Commerce propose plusieurs pistes de réflexion et réformes.

Les propositions de la Chambre de Commerce

Pour un cadre souple en matière d'adoption de la nationalité luxembourgeoise

Les obstacles s'opposant à l'attribution de la nationalité ne doivent pas être insurmontables, notamment du point de vue de la connaissance des langues usuelles du pays. Le délai de résidence minimal devrait être réduit à 5 ans, comme ceci a été le cas avant la dernière réforme du cadre légal relatif à la nationalité luxembourgeoise en 2008.

Les obstacles pour acquérir la nationalité luxembourgeoise ne peuvent pas, non plus, être trop nombreux, étant donné que la nation luxembourgeoise se caractérise justement par une grande hétérogénéité culturelle et linguistique. Les Luxembourgeois d'aujourd'hui sont, en grande partie, les immigrés de hier et l'identité actuelle du Luxembourg est largement la résultante des vagues d'immigrations passées. Chaque nouvel arrivant doit ainsi avoir une réelle possibilité de marquer son sentiment d'appartenance à travers l'adoption de la nationalité luxembourgeoise.

Une connaissance de base du luxembourgeois est utile et nécessaire aux fins de la naturalisation. Toutefois, la Chambre de Commerce milite en faveur d'une approche proportionnée et objective à cet égard. De même, si le niveau de maîtrise de la langue nationale est jugé suffisant aux fins de la naturalisation, l'intéressé ne devrait pas être tenu de représenter une épreuve dans cette langue dans le contexte de l'accès à la fonction publique. En tout état de cause, le niveau requis doit s'apprécier, avant tout, à l'aune de la compréhension de la langue parlée et, dans une moindre mesure seulement, de son emploi.

Pour un régime linguistique en phase avec le pragmatisme des entreprises et pour un renforcement du statut des langues française et allemande au quotidien

Grâce surtout au grand succès de la place financière au cours des trois dernières décennies, l'économie luxembourgeoise est l'une des plus performantes d'Europe. La

grande diversité culturelle et linguistique ne freine guère ce dynamisme, au contraire. Les entreprises démontrent un pragmatisme inégalé quand il s'agit d'intégrer des personnes issues de cultures différentes. Or, il apparaît, ici, un certain déphasage : la langue dominante dans l'économie est le français, suivie de l'anglais, de l'allemand et du luxembourgeois, en 4^e place, alors que la principale langue dans le secteur non-marchand et dans la vie quotidienne demeure le luxembourgeois. La Chambre de Commerce plaide pour une meilleure prise en compte des réalités du secteur marchand, qui constitue la fondation du modèle social, également dans les sphères politique, administrative et dans la fonction publique.

Dans le souci de l'intégration sur le marché de l'emploi d'un ressortissant étranger, et donc de l'atteinte de son autonomie, il est légitime d'admettre qu'une personne souhaitant immigrer doit d'abord s'approprier la principale langue pratiquée dans son entreprise d'accueil, qui est rarement le luxembourgeois. Le luxembourgeois ne pourra ainsi s'acquérir que dans une deuxième phase. En aucun cas, la seule maîtrise du luxembourgeois ne suffit pour s'intégrer sur le marché du travail. Cet état de fait devrait jouer en faveur de l'exigence d'un niveau de maîtrise moindre du luxembourgeois dans le chef notamment du candidat à la naturalisation.

D'après la loi, il ne faut pas être trilingue pour se voir attribuer la nationalité du pays. Or, à partir du moment où la non-imposition du trilinguisme est entérinée par la loi, le fait de ne pas prévoir une quelconque interprétation ou traduction de documents officiels est dénué de tout fondement, voire constitue une situation aberrante. Un tel déni des droits des citoyens non-trilingues aurait pour conséquence une discrimination à leur encontre et déboucherait, *in fine*, sur une ségrégation au sein même de la population de nationalité luxembourgeoise. Il importe ainsi d'accroître sensiblement l'emploi des langues française et allemande dans la communication orale. Dû à la « compartimentalisation » de l'emploi des trois langues (le français pour les textes de loi, l'allemand pour la couverture médiatique, le luxembourgeois pour les médias audiovisuels), de la non-disponibilité récurrente de traductions et des difficultés pratiques qui en résultent, il n'est guère étonnant que l'intérêt de la part des non-Luxembourgeois, notamment par rapport au débat sociopolitique, reste en-deçà des aspirations. En tout cas, il ne s'agit pas d'un manque d'intérêt pour la politique luxembourgeoise, tout au contraire. En effet, 66,9% d'entre eux affirment leur intérêt par rapport à la politique luxembourgeoise, dont presque 80% des ressortissants allemands et plus de 70% des ressortissants français.

Sans préjudice à son utilité notamment aux fins de l'intégration définitive des étrangers, il convient *in fine* de ne pas grossir outre mesure l'importance du luxembourgeois dans les sphères politique et administrative si le pays veut atteindre un surplus de cohésion sociale et d'intégration des ressortissants étrangers et des frontaliers. Le luxembourgeois doit coexister avec les langues principales, et non pas les supplanter dans certains contextes précis, voire de façon opportuniste. Ceci est d'autant plus vrai que le Luxembourg se caractérise, outre une immigration à longue durée, également par une immigration limitée dans le temps pour laquelle l'apprentissage de trois langues ne se conçoit guère.

Pour une fonction publique moderne et décloisonnée

Un moyen pour atteindre un niveau élevé de cohésion sociale est de prôner la mixité dans l'ensemble des secteurs économiques - qui sont des lieux d'échanges et de rencontres - y compris dans les branches non-marchandes. Ceci paraît aussi la seule issue pour pallier au manque d'identification de nombreux indigènes avec les problèmes socio-économiques du pays et pour combattre les jalousies interprofessionnelles.

La mixité et la diversité sont des réalités tangibles dans l'économie et la société. La concurrence de la fonction publique par rapport au secteur dit « exposé », et notamment de

rémunération, empêche de nombreuses entreprises faisant face à la concurrence internationale de recruter des autochtones dont elles auraient pourtant aussi besoin. Le cloisonnement du secteur public, et son apparent repli identitaire, doivent être surmontés si la société luxembourgeoise veut atteindre un développement durable. Au-delà d'une nécessaire innovation en matière d'emploi des langues dans le secteur public, cette cohésion passe par une diminution graduelle des différentiels salariaux et par un rapprochement progressif entre le statut de fonctionnaire et celui de salarié, en vue d'une vraie égalité de traitement à travers une généralisation du statut unique.

Toute ouverture du secteur public doit être sincère et suivie de résultats concrets. C'est pourquoi il est difficile d'appuyer un mode de fonctionnement qui soit - comme c'est le cas actuellement - bâti sur des règles générales, des exceptions et encore des dérogations, souvent effectuées de façon opportuniste et *ad hoc*. Le cadre légal afférent ne sera jamais qu'aussi volontariste que son dernier règlement d'exécution est pragmatique. Il suffirait de préciser les principes généraux régissant l'ouverture et de jauger les exigences linguistiques de façon pragmatique et décentralisée.

En matière d'accès à la fonction publique, la Chambre de Commerce estime que les exceptions à la connaissance des trois langues sont trop peu nombreuses. Les autorités devraient notamment songer à généraliser la procédure de dispense d'une des trois langues à l'ensemble des postes administratifs ou de back-office, ainsi qu'aux postes à prédominance manuelle, tous sans interaction notable avec le public. Il n'y a nullement lieu d'imposer un trilinguisme au personnel qui n'est pas, ou peu, en contact avec la population, et ce même indépendamment du niveau de carrière. Pour la langue luxembourgeoise, les exigences dans la fonction publique s'avèrent, de surcroît, plus sévères qu'en matière de naturalisation. Or, une homogénéisation à cet égard paraît être la seule manière de garantir une cohérence en matière d'accès à la nationalité et à la fonction publique et, par conséquent, d'éviter une situation aberrante où un citoyen naturalisé se verrait refuser l'accès à la fonction publique sous prétexte d'une maîtrise insuffisante du luxembourgeois.

Pour une modernisation de la démocratie communale

La commune représente le premier vecteur d'intégration d'un étranger et il faudrait donc donner la possibilité réelle à tout citoyen de concourir à la démocratie locale. Pour renforcer davantage la participation politique des étrangers au niveau communal, la Chambre de Commerce plaide pour leur inscription automatique sur les listes électorales, ou, à défaut, pour une extension conséquente des délais d'inscriptions afférents. Pour renforcer la participation des étrangers et des citoyens naturalisés à la politique communale, la Chambre de Commerce préconise en outre une modernisation du cadre légal concernant l'emploi des langues au niveau du conseil communal et du collègue échevinal.

Pour un renforcement de la participation démocratique des étrangers au niveau national

De par l'introduction du régime de double nationalité, les ressortissants étrangers disposent désormais d'une opportunité pour concrétiser et pour officialiser leur attachement au Luxembourg sans pour autant renoncer à leurs origines et à leur culture. La Chambre de Commerce propose également d'instaurer un droit de vote virtuel dans le chef des ressortissants étrangers. Il serait, par exemple, possible de soumettre, par voie d'enquête représentative et lors des élections législatives, les mêmes listes et candidats au vote, mais dans la communauté étrangère. Une juxtaposition des résultats du vote virtuel des étrangers et du vote réel des autochtones permettrait de juger du caractère déphasé, ou non, du verdict national par rapport au vote de la communauté étrangère.

Pour un surplus de démocratie dans le chef des frontaliers non-résidents

L'intégration des frontaliers doit passer par des mesures volontaristes visant à réduire leur ségrégation sur le marché du travail. Une grande mixité du salariat, représentative de la composition réelle du monde de travail et de la population, est à même de répondre aux objectifs d'une cohésion durable, visant à éviter la création de sociétés parallèles. La Chambre de Commerce propose en outre les pistes de réflexion suivantes :

- Sur le modèle du Commissariat aux Etrangers, l'instauration d'un Commissariat aux Frontaliers qui s'occuperait spécifiquement des problèmes rencontrés par les frontaliers ;
- l'encouragement de la structuration des frontaliers en association ou groupement susceptible d'être l'interlocuteur privilégié du Commissariat aux Frontaliers et du gouvernement sur les questions sur lesquelles les frontaliers peuvent avoir un impact direct ;
- la mise en place, d'un dialogue constructif et une participation effective des frontaliers à la société luxembourgeoise visant à stimuler et à encourager l'attachement des frontaliers vis-à-vis du Grand-Duché.

La Chambre de Commerce est persuadée que le Grand-Duché devra faire preuve d'une grande ouverture d'esprit et optimiser en permanence sa capacité d'intégration des étrangers, s'il veut continuer à prospérer. La mentalité propice à l'inertie - le rallongement récent des délais de naturalisation, l'ouverture de la fonction publique au compte-gouttes, la situation langagière figée et déphasée avec les réalités du pays, la faible représentativité politique du corps électoral - doit être brisée. Le Luxembourg peut choisir entre ouverture et fermeture. S'il opte pour l'ouverture, il doit se réformer. Si, par contre, il opte pour la fermeture, il sonnera le glas du « modèle luxembourgeois », même s'il peut alors continuer à remettre les réformes aux calendes grecques tout en prenant le risque de finir, tôt ou tard, là où mène l'inertie, c'est à dire, au déclin.

La 12^e édition du bulletin économique « Actualité & tendances » intitulée « Le rayonnement transfrontalier de l'économie luxembourgeoise : la diversité règne, l'intégration piétine » peut être téléchargée gratuitement sur le site Internet de la Chambre de Commerce à l'adresse www.cc.lu (rubrique « Publications »)