



Luxembourg

“Feeding in” et “Feeding out”, et politiques nationales concernant les immigrants et les minorités ethniques

Une étude sur les politiques nationales

Anne Marie Theisen, Nadine Spoden
ACORD International sa

Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion ou le point de vue de la Commission européenne ou des États membres.

Novembre 2006



Commissioné par
La Commission européenne, DG emploi, affaires sociales et égalité des chances

Chapitre I – Analyse de l’interaction entre la stratégie sociale et la stratégie de Lisbonne révisée	3
1.1. Présentation de la situation.....	3
1.1.1. Contexte communautaire.....	3
1.1.2. Contexte national.....	3
1.1.3. Description des mécanismes d’interaction.....	4
1.2. Analyse de la situation.....	6
1.2.1. Point de départ : les avancées législatives	6
1.2.2. Analyse du « feeding-in »	9
1.2.3. Analyse du «feeding-out»	12
1.3. Analyse thématique des principales lignes directrices du PNR interagissant avec le RSN 13	
1.4. Conclusion	15
 Chapitre 2 - Intégration d’immigrés et/ou de minorités ethniques.....	15
2.1. Situation générale des immigrés et des minorités ethniques au Luxembourg	16
2.1.1. Population.....	16
2.1.2. Emploi et chômage.....	17
2.1.3. Education et formation.....	19
2.1.4. Logement.....	20
2.2. Analyse de la situation des immigrés et des minorités ethniques	22
2.2.1. Emploi et chômage.....	22
2.2.2. Education et formation.....	24
2.2.3. Logement.....	25
2.2.4. Accès aux services sociaux.....	27
2.2.5. Prise en compte des besoins spécifiques des immigrés et ressortissants en minorités ethniques	28
2.2.6. Information, communication et culture des immigrés.....	28
2.3. Conclusions	29
 Bibliographie.....	30
 Annexes.....	31

Chapitre I – Analyse de l’interaction entre la stratégie sociale et la stratégie de Lisbonne révisée

1.1. Présentation de la situation

1.1.1. Contexte communautaire

Le deuxième objectif (b) de la méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l’inclusion sociale appelle à :

- Interagir de manière étroite avec les objectifs de Lisbonne visant au renforcement de la croissance économique et à l’amélioration quantitative et qualitative de l’emploi ainsi qu’avec la stratégie de l’Union européenne en faveur du développement durable.

Tel qu’il est expliqué : « L’interaction entre la MOC et la Stratégie de Lisbonne révisée devrait être à double sens : les politiques de protection et d’insertion sociale devraient soutenir les objectifs en matière de croissance et d’emploi, et les politiques en faveur de la croissance et de l’emploi devraient soutenir les objectifs sociaux. »¹

1.1.2. Contexte national

De manière globale, on constate que les **cinq objectifs nationaux** de l’approche stratégique du « Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l’inclusion sociale - 2006 » du Luxembourg (RSN-2006-L), à savoir

- Garantir un libre accès aux services de protection sociale, un niveau adéquat des prestations, une redistribution équitable des revenus et une promotion continue de la cohésion sociale
- Conserver une qualité des services et prestations sociales en respectant l’égalité des chances pour tous et un suivi individualisé des bénéficiaires
- Assurer la viabilité financière des systèmes de protection sociale
- Promouvoir l’emploi et renforcer l’intégration sur le marché du travail de toutes les catégories de personnes
- Préserver le principe de la concertation sociale et promouvoir un dialogue « evidence based » ;

sont assimilables aux trois objectifs transversaux du Rapport conjoint sur la protection sociale et sur l’inclusion sociale - 2006 » (RCPSIS) de la Commission européenne, y compris l’objectif transversal (b) précité qui fait la relation entre le processus de Lisbonne et le processus d’inclusion et de protection sociale ².

¹ Note de transmission du Conseil « EPSCO » au Conseil européen, 13 mars 2006, 7294/06/FR

² a – Promouvoir la cohésion sociale, l’égalité des hommes et des femmes et l’égalité des chances pour tous par des systèmes de protection sociale et des politiques d’inclusion sociale adéquats, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces ;

b – Interagir de manière efficace et mutuelle avec les objectifs de Lisbonne visant à la stimulation de la croissance économique, à l’amélioration quantitative et qualitative de l’emploi et au renforcement de la cohésion sociale, ainsi qu’avec la stratégie de l’Union européenne en faveur du développement durable ;

En particulier, le Plan d'action national pour l'inclusion sociale, figurant en tant que chapitre 2 dans le RSN-2006-L précité, est articulé pour le Luxembourg autour de **4 objectifs politiques prioritaires (OPP)** tels que :

1. rétablir le plein emploi
2. prévenir l'échec scolaire et augmenter le niveau des compétences
3. concilier la vie familiale et la vie professionnelle
4. favoriser l'accès au logement.

1.1.3. Description des mécanismes d'interaction

Pour le Luxembourg, l'interaction entre les objectifs sociaux et les objectifs de croissance et d'emploi est en fait transcrite par les trois premiers objectifs politiques prioritaires (OPP) en question³ d'une part et par les huit lignes directrices relatives à l'emploi d'autre part.

En effet, les trois OPP pré-mentionnés peuvent être calqués sur des priorités des lignes directrices pour les politiques de l'emploi (LD 17-24) du « Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg 2005 » (PNR-2005-L) et du « Rapport de mise en oeuvre 2006 du Plan national pour l'innovation et le plein emploi » (PNR-2006-L) (**effet de « feeding-in »**).

Il est évident que le mouvement contraire faisant le lien entre les priorités de croissance et d'emploi et les priorités sociales est également vrai (**effet de « feeding-out »**).

Le tableau suivant propose d'illustrer les « flux » évidents au plan des objectifs globaux (à savoir les trois OPP et les priorités des huit LD) dans les deux stratégies.

c- Améliorer la gouvernance, la transparence et la participation des parties concernées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique

³ la priorité OPP4 du Luxembourg relative à l'accès au logement n'a pas de contrepartie dans la Stratégie de Lisbonne

Encadré 1

PAN inclusion (RSN-2006-L)	Feeding-in Feeding-out	Stratégie de Lisbonne (PNR-2006-L)
OPP1 / rétablir le plein emploi		LD 17 – 2 Responsabiliser tous les acteurs. LD 18 – 2 Une prise en charge accrue des jeunes et des instruments flexibles d'entrée et de sortie du marché du travail ; 3 une adaptation continue du système de sécurité sociale. LD 19 – 1 Améliorer l'effet d'activation des mesures en faveur de l'emploi ; 2 rendre le travail rémunérateur ; 3 redynamiser l'économie solidaire. LD 20 – 1 <i>Analyser et optimiser le fonctionnement de l'ADEM</i> LD 21 – 1 Maintenir des emplois ; 2 définir de nouvelles formes d'organisation du travail ; 3 continuer les actions positives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. / LD 22 – Assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires favorables à l'emploi.
OPP2 / prévenir l'échec scolaire et augmenter le niveau des compétences		LD 23 – 1 Favoriser la cohérence et l'efficacité de la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie. LD 24 – 1 <i>Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences ; 2 certifier les compétences acquises dans le domaine de l'éducation non formelle ; 3 élargir les possibilités d'apprentissage non formel.</i>
OPP3 / concilier vie familiale/professionnel.		LD 18 – 1 Une révision du concept de prise en charge d'enfants scolarisés en-dehors des heures de classe .

Source : ACORD International

De manière globale, les effets de « feeding-in » et de « feeding-out » entre les deux stratégies interagissent aux niveaux précités. Cela ressort de la lecture croisée du PNR-2005-L et de son rapport de mise en œuvre avec le Plan d'action national pour l'inclusion sociale du RSN-2006-L.

En effet, quelques références explicites sont faites dans le rapport de mise en œuvre du PNR⁴ notamment au processus d'inclusion sociale ; or, elles s'y retrouvent seulement dans les lignes directrices précitées (« feeding-out »). Quant au PAN inclusion intégré au RSN-2006-L, c'est uniquement au niveau des trois objectifs politiques prioritaires précités qu'il est fait référence aux indicateurs de Lisbonne et aux objectifs chiffrés qu'on souhaite atteindre (« feeding-in »).

De manière spécifique, la majorité des priorités et des mesures mentionnées dans les lignes directrices pour les politiques d'emploi du PNR et de son rapport de mise en œuvre apparaissent également dans une formulation légèrement différente⁵ dans la partie « inclusion » du RSN-2006-L, mais on constate que leurs mesures sont très convergentes voire similaires : les priorités et les mesures se rapportant aux LD 20 et 24 ne se retrouvent pas dans le PAN inclusion et elles

⁴ On constate que l'articulation des priorités est différente entre le PNR-2005-L et le PNR-2006-L, dans le sens que par exemple dans le PNR de 2005, sous LD17, la première priorité est « Responsabiliser tous les acteurs », alors que dans le PNR de 2006, sous LD17, la première priorité est « Mesurer un taux d'emploi élargi ». Par souci de lisibilité et de monitoring du plan, on aurait préféré que les priorités aient été numérotées et déclinées de la même manière dans le PNR-2005 et le PNR-2006.

⁵ idem

constituent dans ce sens une plus-value sociale du PNR. Elles seraient intégrables à la stratégie d'inclusion sociale au niveau des OPP relatifs à « rétablir le plein emploi » et « prévenir l'échec scolaire et augmenter le niveau des compétences » (effet de « **feeding-out** »).

Nous constatons cependant que la réalisation de la ligne directrice 22 y fait exception. Il ressort que la ligne directrice est formulée sans objectif prioritaire. Il s'agit d'une ligne directrice ayant une finalité de croissance, visant à stimuler la compétitivité des entreprises et à maîtriser l'inflation, mais sans liens tangibles au niveau de la description de sa mesure avec les objectifs de cohésion sociale que s'est donnés le gouvernement luxembourgeois.⁶

Il s'agira d'analyser maintenant dans quelle proportion et de quelle manière les mesures inscrites dans le PAN inclusion du RSN soutiennent-elles les mesures du PNR voire de son rapport de mise en œuvre (« **feeding-in** ») et vice-versa (« **feeding-out** »). Ce sera fait en termes de « **feeding-in** » d'une part en regardant de plus près plusieurs volets permettant un établissement du statut des défis sociaux dans la stratégie de croissance et de plein emploi. Il sera analysé d'autre part comment des effets de « **feeding-out** » du PNR vers le PAN inclusion sont montrés à partir d'un questionnaire précis. Finalement, une vérification thématique sera faite de l'interaction des principales lignes directrices intégrant une dimension sociale, dont celles qui a priori n'ont pas été retenues dans cette perspective par les autorités luxembourgeoises.

1.2. Analyse de la situation

1.2.1. Point de départ : les avancées législatives

Le tableau suivant complète le tableau correspondant établi dans notre premier rapport semestriel de l'année 2006 et illustre les interactions et avancées observables au niveau des mesures législatives. En vue de le centrer sur les domaines d'interaction prioritaires des objectifs sociaux et de croissance et d'emploi du Luxembourg, la description correspondante est concentrée sur les domaines d'emploi, d'éducation et de conciliation entre les activités familiales et professionnelles⁷.

Le tableau est arrêté au 31 octobre 2006 et il est basé au niveau des projets de loi sur des informations publiées sur le site Internet de la Chambre des députés (www.chd.lu). Les projets de loi y sont présentés par référence au numéro du document parlementaire, par l'indication de l'intitulé complet du projet, par la date de dépôt ou de publication, par le statut actuel du projet, par l'attribution du projet à un objectif politique prioritaire du RSN ainsi que par l'indication de la ligne directrice concernée et du numéro⁸ de son objectif prioritaire dans le PNR-2006-L.

Parmi les sept projets de loi en question, trois sont du ressort du Ministère du Travail et de l'Emploi, notamment les projets 5144, 5501 et 5611, trois autres sont attribuables à la compétence du

⁶ La mesure est neutre ou négative en termes d'impacts sur les revenus des ménages également : l'impact sur les revenus des ménages n'a pas été calculé par les services du gouvernement, la mesure est une concession de la négociation tripartite au groupe des représentants des entreprises. Au niveau de la discussion polémique venant des milieux de l'opposition politique, l'effet négatif de cette mesure sur les capacités d'achat des ménages a été évoqué, mais l'analyse est restée en surface au niveau du constat et les réactions d'opposition se sont arrêtées.

⁷ les avancées législatives dans les domaines traitant de l'intégration des immigrés et des minorités ethniques sont analysées dans le chapitre 2 du rapport.

⁸ Il s'agit d'une numérotation des objectifs prioritaires (« OBJECTIF ») des lignes directrices, tels qu'ils sont repris dans le rapport de mise en œuvre du PNR luxembourgeois et en particulier dans son annexe 1.

Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, en particulier les projets 5337, 5593 et 5622, alors qu'un est imputable au Ministère de l'Intégration et de la Famille, soit le projet 5517. Sur ces projets, un est devenu une loi depuis le premier rapport semestriel de 2006, en particulier le projet 5501, alors que trois ont été déposés depuis moins de 5 mois, notamment les projets 5622, 5611 et 5593. Trois des sept projets sont mentionnés dans le RSN et dans le PNR, soit les projets 5144, 5611 et 5622. Quatre sont indiqués dans l'un ou dans l'autre des deux plans.

Encadré 2 : Situation au 31.10.06

N° du doc parl	Intitulé	Date	Statut	RSN-2006	PNR-2006
5144	<p>Projet de loi relative à la lutte contre le chômage social</p> <p><u>Amendement gouvernemental</u></p> <p><u>2ème série d'amendements gouvernementaux</u></p> <p><u>Dernier avis</u> en date actuelle</p>	<p>19.05.03 (dépôt)</p> <p>04.03.04 (session parlementaire)</p> <p>29.06.06 (session parlementaire)</p> <p>28.9.2006 (Avis de la Chambre des Employés Privés)</p> <p>27.10.06 (Avis complémentaire de la Chambre du Travail)</p>	En cours de procédure législative	OPP1 (feeding-in)	LD19 - 1 (feeding-out)
5501	<p>Projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes</p> <p>Amendement gouvernemental</p> <p><u>Loi du 31 juillet 2006</u> modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi.</p>	<p>23.6.2005 (dépôt)</p> <p>29.6.2006 (session parlementaire)</p> <p>31.07.06 (loi)</p>	Adopté	OPP1 (feeding-in)	LD18 - 2 et LD19 - 1 (éventuellement)
5611	<p>Projet de loi promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement et portant 1. modification du Code du travail; 2. modification de la loi modifiée du 4</p>	15.09.06 (dépôt)	En cours de procédure législative ⁹	OPP1 (feeding-in)	LD18 - 2; LD19 - 1; LD21 - 1 (feeding-out)

⁹ Entre-temps le projet de loi 5611 est devenu une loi (loi du 22 décembre 2006)

	décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 3. modification de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi; 4. modification de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue; 5. modification des articles 100/161/239/375 et 376 du Code des assurances sociales; 6. modification de la loi modifiée du 26 mars 1974 portant fixation de suppléments de pension à allouer aux personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant en cas d'invalidité ou de décès précoces; 7. modification de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural; 8. réforme de la taxe sur les véhicules routiers; 9. introduction d'une contribution changement climatique sur les carburants et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre; créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto; et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés; 10. modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;11. établissement de la participation du Grand-Duché du Luxembourg aux Fonds carbone de la Banque Mondiale et de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement <u>Dernier avis</u> en date actuelle					28.9.2006 (Avis de la Chambre des Employés Privés sur le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux d'exécution)
5337	<u>Projet de loi</u> portant création d'un congé individuel de formation et modifiant la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation <u>Amendements</u> adoptés par la Commission de l'Education nationale et de la Formation professionnelle	30.04.04 (dépôt) 13.07.06 (session parlementaire)	En cours de procédure législative	OPP2	LD23 – 1 <u>(feeding-out)</u>	
5593	<u>Projet de loi</u> portant 1. organisation des cours de formation professionnelle au Centre national de formation professionnelle continue; 2. création d'une aide à la formation, d'1 prime de formation et d'une indemnité de formation <u>Dernier avis</u> en date actuelle	21.06.06 (dépôt) 11.10.2006 (Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics)	En cours de procédure législative	OPP1 OPP2 <u>(feeding-in)</u>	LD18 –2 et LD23 –1 <u>(feeding-out)</u>	
5622	<u>Projet de loi</u> portant réforme de la formation	18.10.2006 (dépôt)	En cours de	OPP2	LD23 - 1	

	professionnelle et portant modification a) de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; b) de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue; c) de la loi du 1er décembre 1992 portant 1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et 2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue; d) de la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail		procédure législative	(feeding-in)	(feeding-out)
5517	Projet de loi portant réglementation de l'activité d'assistance parentale <u>Dernier avis</u> en date actuelle	31.10.05 (dépôt) 24.10.2006 (Avis du Conseil d'Etat)	En cours de procédure législative	OPP3 (feeding-in)	LD18 – 3

Source: ACORD International

1.2.2. Analyse du « feeding-in »

Analyse de l'interaction la plus évidente

Le PNR-2006-L est conclu par une annexe 1 sous forme de tableau, appelé « grille d'évaluation (selon une optique prospective) », dont il est dit qu'il « synthétise les principales mesures « quantifiables » comprises dans le Plan national pour l'innovation et le plein emploi (2005) et le rapport de mise en œuvre (2006) ». ¹⁰ Le tableau en question fournit beaucoup des informations requises dans le tableau mis en annexe du document de travail des experts non-gouvernementaux ¹¹ pour l'analyse du « feeding-in ». Ce même tableau avait été proposé comme « NAP/Inclusion Voluntary Planning Tool » aux autorités. Le tableau utilisé par le gouvernement, annexé au PNR-2006-L, quant à lui, est complété pour toutes les lignes directrices (y compris ses objectifs prioritaires).

Or, tel qu'il ressort des descriptions et analyses précédentes ¹², l'exemple choisi par le Luxembourg pour montrer le renforcement des politiques de croissance et d'emploi avec les politiques de cohésion sociale dans un des domaines proposés pour la comparaison communautaire ¹³ est celui de la prolongation de la vie du travail (intégrant les aspects d'entrée au et de sortie du marché du travail) ou la « flexicurity ».

En appliquant comme critère d'analyse la terminologie utilisée, il ressort que l'interaction la plus marquée se démarque dans ce cas au niveau des mesures prioritaires mises sous la LD 19 : le défi y relatif est appelé « créer des marchés de travail qui favorisent l'insertion ».

Leur domaine prioritaire est défini par « accroître les possibilités d'emploi ». En termes de mesures y attribuables, elles sont décrites par

¹⁰ cfr dans « Rapport de mise en œuvre 2006 du Plan national pour l'innovation et le plein emploi » aux pages 52-69

¹¹ Annex 1 : Guidance for the chapter on feeding in and feeding out analysis of the third 2006 report (the "second semester report")

¹² ce n'est pas mentionné explicitement comme tel par l'Etat membre

¹³ par les lignes de conduite pour la préparation des RSN nationaux

- E-19-01 : améliorer l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi
- E-19-02 : assurer une insertion professionnelle des personnes éloignées du marché du travail
- E-19-03 : plafonner la durée des mesures actives du dispositif du RMG
- E-19-04 : orientation prioritaire des bénéficiaires du RMG vers les mesures SE+13(3)
- E-19-05 : redynamiser l'économie solidaire en participant financièrement à des initiatives d'économie solidaire

Le tableau du gouvernement livre en plus le statut actuel de la mesure et le calendrier d'exécution prévu. Il donne l'indication sur la nature du budget (non sur les montants) et sur les indicateurs. Les objectifs à atteindre sur base des indicateurs ne sont pas chiffrés.

Les groupes cibles ne sont pas explicitement détaillés dans le tableau-même, mais se réfèrent à la LD 19 concernée et détaillée dans le rapport de mise en œuvre lui-même: ce sont les personnes inscrites à l'Administration de l'Emploi (en ce qui concerne E-19-01, E-19-02), ainsi que les bénéficiaires du dispositif du RMG (revenu minimum garanti) (en ce qui concerne E-19-03, E-19-04, E-19-05). Aussi les départements chargés de l'exécution des mesures ne sont-ils pas explicitement rappelés dans le tableau, mais il s'agit de l'ADEM et du SNAS (Service national d'action sociale). Les deux services ont compétence d'action au niveau national et disposent d'antennes régionales.

L'explication sur la prise en compte de la dimension du genre dans les mesures fait défaut dans le présent PNR-2006-L, même si ces informations sont partiellement disponibles en consultant dans le RSN-2006-L, la partie « inclusion », tout comme dans le PAN inclusion 2003-2005.

De ceci, on peut constater que les interactions entre les deux stratégies sont bien réelles et qu'il y a eu une coordination des acteurs, mais en terme de lisibilité du tableau pour un public non spécialiste, on aurait préféré

- que les deux stratégies aient agencé leurs objectifs globaux et leurs objectifs spécifiques avec plus de rigueur,
- qu'ils aient précisé les champs de compétence respectifs en indiquant clairement les acteurs et leurs rôles,
- qu'ils aient indiqué les cibles en leur fixant des objectifs de réalisation chiffrés,
- ainsi que montré finalement les budgets mis en oeuvre et réalisés.

Rôle des acteurs-clés « inclusion » dans le processus d'élaboration du programme de Lisbonne

La participation des différents partenaires à la stratégie nationale de réforme est présentée dans le PNR-2006-L à partir de 3 types de niveaux d'action, notamment :

- l'implication active des partenaires sociaux et de la société civile
- la sensibilisation du grand public
- le suivi rigoureux des réformes.

Par rapport à la participation des partenaires sociaux et de la société civile, il apparaît que le PNR-2006-L est le fruit de la négociation sociale dans le sens où il fonde ses priorités dans l'accord du comité de coordination tripartite du 19 avril 2006. Pour illustrer la dimension partenariale de cet organe, nous rappelons qu'il s'agit ici d'un instrument de consultation et de décision, appelé à délibérer sur des sujets d'ordre économique ou social qui ont une envergure nationale. Le comité de coordination tripartite est ainsi constitué de représentants gouvernementaux, salariaux et patronaux. Il trouve son origine dans la gestion de la crise sidérurgique dans les années 1970 et il est utilisé

depuis lors dans la résolution partenariale des crises nationales dans tous les secteurs économiques.

A partir de cette composition de représentants, nous constatons qu'au sein du comité de coordination tripartite, se trouvent en effet les acteurs-clés classiques concernés par la définition, par la mise en œuvre et par le pilotage des politiques de croissance, d'emploi et de cohésion sociale au Luxembourg. Les représentants des partis politiques de l'opposition en sont cependant exclus. Ils auront voix au processus au moment de la délibération législative à la Chambre des députés où ils seront cependant en minorité de vote.

Dans le cas du PNR, il y a eu tenue d'une audience publique à la Chambre des députés, le 24 octobre 2006. Celle-ci avait comme visée d'informer la société civile. L'audience publique a été retransmise sur une chaîne télévisée thématique, appelée « Chamber TV » qui est généralement accessible chez tous les opérateurs d'antenne télévisée. Les informations sont également publiées sur le site Internet propre au ministère coordinateur, sous l'Observatoire de la Compétitivité (www.odc.public.lu). Le rapport de mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne a été ensuite approuvé en séance du Conseil de gouvernement le 27 octobre 2006.

Il résulte de ce qui précède que dans le cas luxembourgeois, la société civile, dans le sens des acteurs professionnels concernés par la thématique, a eu la possibilité explicite d'être informée sur la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et ceci avant l'approbation finale du document par le gouvernement. Ladite société civile (ONG, experts, chercheurs, ...) n'a cependant pas été impliquée formellement dans le processus d'élaboration du plan stratégique, à l'exclusion des partenaires sociaux qui en ont fait partie formellement.

Statut des défis sociaux dans le programme de Lisbonne

Tel qu'il a été dit, les références explicites au processus d'inclusion sociale et de protection sociale se retrouvent sous les lignes directrices pour les politiques de l'emploi du PNR-2006-L. La référence est implicite en relation avec le Cadre de référence stratégique national (CRSN) au niveau du Fonds social européen.

Le PNR-2006-L se situe suivant l'analyse des acteurs impliqués¹⁴ dans un contexte incertain, fluctuant entre une relative stagnation économique et une légère reprise économique et les mesures proposées sont axées sur la maîtrise de l'inflation, le rétablissement de l'équilibre budgétaire, le renforcement des dispositifs de soutien à la compétitivité des entreprises, le rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi dans le sens de préservation de l'emploi plutôt que de la préservation d'un travail précis (« job security »).

En termes de mise en œuvre des lignes directrices, des domaines d'interaction des objectifs de croissance et de compétitivité avec les objectifs sociaux n'ont pas été soulignés dans les grandes orientations des politiques économiques. Il n'y a pas non plus à ce niveau de renvois qui seraient fait par le gouvernement aux objectifs sociaux des lignes directrices pour l'emploi. L'impact potentiel, direct et indirect, des lignes directrices relatives à l'environnement des entreprises (LD 14) et à l'activité entrepreneuriale (LD 15) sur la croissance de l'emploi ou sur l'éducation par exemple n'est pas thématiquement explicitement.

¹⁴ réunis dans la coordination tripartite telle qu'elle a été évoquée plus haut

On peut en déduire, conformément aux accents contextuels définis par le gouvernement luxembourgeois suite à la consultation des partenaires sociaux que l'actuel PNR veut d'abord stabiliser et développer les volets soutenant la croissance économique, et maintenir et développer ensuite les standards sociaux actuels. Ceci a été annoncé dans l'approche stratégique du RSN-2006-L et y est reflété par la définition des priorités politiques dans le PAN inclusion du même document.

Le tableau suivant illustre comment et où les domaines d'interaction entre les défis sociaux et les défis de croissance sont présentés dans le PNR-2006-L.

Encadré 3 :

Références explicites
LD 18 – Une révision du concept de prise en charge d'enfants scolarisés en dehors des heures de classe : En relation avec l'instauration des maisons relais, il est dit que ce concept favorisera à la fois une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail et l'inclusion sociale des jeunes et de leurs parents, ce qui montre le renforcement entre la stratégie de Lisbonne et la lutte pour l'inclusion sociale. L'objectif de « conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle » est mis en relation avec la nécessité et cible de « Lisbonne » d'augmenter le taux d'emploi en général et le taux d'emploi féminin en particulier. Il est rappelé par renvoi au RSN-2006-L que la population luxembourgeoise est très attachée à son modèle de protection sociale et d'inclusion sociale et qu'il s'agit d'un système qui nécessite des moyens financiers importants qu'il s'agit de préserver et d'assurer pour l'avenir.
LD 19 – Améliorer l'effet d'activation des mesures en faveur de l'emploi : Il est précisé que les mesures correspondantes du PNR-2006-L sont en ligne avec les mesures clés 2005-2006 du PANinclusion sous « Rendre le travail plus attrayant » et ont été préparées par la mesure 9 du PANinclusion 2001-2003
LD 23 – Favoriser la cohérence et l'efficacité de la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie : Il est souligné que la stratégie et les mesures exposées dans le cadre du PANinclusion répondent aux objectifs et défis exposés dans le PNR, à savoir optimiser l'accès à la formation professionnelle initiale et promouvoir la réussite scolaire.
Référence implicite
CRSN – La priorité 1 en matière d'emploi s'intitule: Améliorer l'accès à l'emploi et l'inclusion durable dans le marché du travail en augmentant les taux d'emploi, en facilitant l'insertion des jeunes sur le marché du travail, en activant les personnes très éloignées du marché du travail.

1.2.3. Analyse du «feeding-out»

L'analyse du «feeding-out» devrait montrer sous différents aspects si et comment les priorités du PNR-2006-L influencent-ils la réalisation des objectifs d'inclusion sociale.

Dans les domaines d'emploi, il s'agirait d'établir dans quelle mesure les priorités opérées peuvent-elles atteindre les groupes cibles les plus démunis. Or, comme il n'y a pas de fixation d'objectifs chiffrés pour les différentes cibles concernées, de tels effets ne peuvent pas être estimés par les experts non-gouvernementaux.

Il s'agirait d'établir également plus clairement sur la place publique dans quelle mesure les priorités d'activation proposées peuvent-elles éviter que les bénéficiaires ne glissent pas dans la dépendance sociale. Les mesures proposées ont en effet été préparées en menant des études préalables. Une étude dont les résultats sont actuellement disponibles, mais après que les priorités ont été établies, concerne l'évaluation des mesures pour l'emploi. Cette étude est limitée à l'analyse des effets d'un certain nombre de mesures d'activation, menées sous l'autorité de l'ADEM. Les mesures d'activation concernant le régime du revenu minimum garanti, sous la responsabilité SNAS ont quant à elles été étudiées dans le contexte des discussions tendant à rendre le travail rémunérateur.

Dans les domaines de croissance économique, il aurait fallu montrer si certaines des grandes orientations politiques au niveau de la politique budgétaire ou au niveau des investissements dans des structures, celles-ci ont un impact défini en matière de cohésion sociale. Or par analogie à ce qui a été constaté pour le domaine de l'emploi, ces priorités économiques auraient dû être évaluées préalablement en tenant compte de la dimension sociale. Cette analyse scientifique préalable fait défaut ou n'est pas visible au grand public et il n'est pas possible en tant qu'externe de donner des estimations des effets sociaux de la grande politique économique.

Il faut conclure que même si la mise en œuvre du PNR va probablement produire des effets d'aubaine influençant positivement les priorités sociales y compris la dimension du genre, la prise en considération de ces effets n'a cependant pas été abordée de manière scientifique dans les phases d'élaboration et de première réalisation de la stratégie de croissance et d'emploi. Il faut relever positivement que l'intention des auteurs de la politique est certes sociale comme c'est souligné dans la partie introductive du PNR¹⁵.

1.3. Analyse thématique des principales lignes directrices du PNR interagissant avec le RSN

En complément des développements décrits dans les chapitres précédents, l'interaction qui existe entre les objectifs sociaux et la réalisation nationale de certaines lignes du PNR peut être précisée comme suit.

LD 2 : Sauvegarder la pérennité économique et budgétaire, préalable à la création d'emplois plus nombreux

- Il est dit que la consolidation par les dépenses permettrait au Luxembourg de maintenir une pression fiscale et parafiscale relativement favorable en comparaison internationale et donc propice à la création d'emplois, ce qui serait par ailleurs une condition essentielle pour garantir à moyen terme l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale.
- Si des études d'impact ont été réalisées, sont en cours ou en prévision d'être effectuées, afin de calculer les besoins tant financiers qu'humains dans ce contexte, n'est pas dit, mais l'action projetée par le gouvernement est de se doter d'un groupe de réflexion partenarial sur le sujet.

LD 14 : rendre l'environnement des entreprises plus compétitif et encourager l'initiative privée grâce à l'amélioration de la réglementation

- Les objectifs nationaux exposés concernent le développement d'études d'impact et l'analyse des flux, la codification des textes législatifs ainsi que l'optimisation de l'échange d'informations entre les administrations et les entreprises. Les mesures correspondantes touchent essentiellement à la simplification administrative. Il n'y pas de prise de conscience particulière pour la responsabilité sociale des entreprises à ce niveau.

¹⁵ dans sa partie introductive, le PNR souligne même que « L'objectif ultime de l'Etat est de contribuer à l'obtention, et au maintien, d'une qualité de vie élevée et soutenable de la population du pays. La compétitivité économique sera par conséquent au service du bien-être des hommes et des femmes qui vivent et travaillent au Luxembourg. Ce sont ces principes-clés qui ont guidé la rédaction du présent Plan. »

LD 15 : Encourager une culture entrepreneuriale et créer un environnement plus favorable aux PME (cette LD est proposée, car dans la LD 17, il est parlé également de « développement de l'esprit d'entreprise »)

- L'objectif annoncé ici est de favoriser la mise en œuvre d'une politique efficiente d'entrepreneuriat. La mesure concernant une journée nationale de visites en entreprises est sans relation avec le processus du RSN. Le PNR-2006-L fait un renvoi sous cette ligne directrice à la mise en œuvre de la charte européenne des petites entreprises, mais son articulation et l'intégration de celle-ci dans les priorités du PNR ne sont pas claires. L'encadré en question du PNR livre un ensemble de nouvelles informations qui renvoient de leur côté à différentes LD, mais qui n'ont pas été intégrées à ces endroits ou qui n'y ont pas été référencées. Il s'y trouve des indications intéressantes de mesures politiques qui sont mises en œuvre en matière d'entrepreneuriat et qui sont illustrées sous des aspects éducatifs, de formation et d'emploi, mais où il faudrait clarifier l'ancrage dans la stratégie d'ensemble du PNR.

LD 17 : Appliquer des politiques d'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale

- L'objectif le plus marquant vis-à-vis du processus d'inclusion sociale et de protection sociale est celui qui vise la responsabilisation de tous les acteurs. Un éventail de mesures avait été annoncé dans le PNR-2005-L, mesures qui sont des mesures majoritairement développées dans les autres lignes directrices pour les politiques pour l'emploi. Parmi celles qui sont spécifiques à la LD 17, nous notons les suivantes :
 - discussions autour de la responsabilité sociale des entreprises
 - lutte contre toutes formes de stress au travail et contre le harcèlement moral
 - réforme de l'Inspection du Travail et des Mines
 - réforme de la législation sur l'assurance contre les accidents

Pour lesdites mesures, le gouvernement ne s'est pas fixé d'indicateurs de résultat.

LD 18 : Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie et

LD 19 : Créer des marchés de travail qui favorisent l'insertion

- Les objectifs nationaux relatifs à ces lignes directrices sont clairement ancrés dans le processus d'inclusion sociale et de protection sociale (cfr les développements des chapitres précédents)

LD 21 : Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux¹⁶

- Les objectifs nationaux poursuivis à cet égard sont exprimés par le maintien dans l'emploi, détaillé par une politique couvrant le diagnostic précoce, des aides financières, des appuis d'encadrement et de formation, des soutiens à de transitions de carrière etc . Ils sont étayés également par la définition de nouvelles formes d'organisation du travail, articulées autour de l'accord interprofessionnel des partenaires sociaux en matière de télétravail. Finalement, le gouvernement entend continuer la promotion d'action positives en matière d'égalité entre les

¹⁶ L'interrelation proposée dans le document de travail à la base de ce chapitre ne peut pas être prouvée pour le PNR luxembourgeois avec la LD5, vu qu'il n'y a pas de LD5 et en termes de contenus avec la LD9, car il n'y a pas de relation entre les mesures de la LD9 et la LD21.

femmes et les hommes dans les entreprises. Il s'agit ici de mesures qui ont une finalité d'équité sociale et qui touchent les couches sociales moyennes et qui préservent l'adaptabilité des salariés afin d'éviter les risques de perte d'emploi.

LD 23 : Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain et

LD 24 : Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences

- Les objectifs nationaux poursuivis sont inclusifs et destinés à augmenter l'accès à l'éducation et à la formation à tous et notamment aux jeunes à risque (cfr les développements des chapitres précédents).

1.4. Conclusion

Le « feeding in » des objectifs de cohésion sociale qui concernent dans le cadre du RSN luxembourgeois le rétablissement du plein emploi, la prévention de l'échec scolaire et l'augmentation du niveau des compétences, ainsi que la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle a une contrepartie clairement identifiée dans les lignes directrices pour les politiques de l'emploi de la stratégie de Lisbonne développées dans le cadre du PNR luxembourgeois.

Le « feeding out » de la stratégie de Lisbonne dans le processus d'inclusion sociale et de cohésion sociale, est axé sur le rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi dans le sens d'une préservation de l'emploi plutôt que de la préservation d'un travail précis (« job security »). Il résulte que par la politique promue dans le cadre de l'actuel PNR, il est visé prioritairement de stabiliser et de développer les volets soutenant la croissance économique, afin de maintenir les standards sociaux au niveau actuel. Même si la mise en œuvre du PNR va probablement produire des effets d'aubaine influençant positivement les priorités sociales y compris la dimension du genre et que les auteurs de la politique poursuivent cette intention, la prise en considération de ces effets n'a cependant pas été prévue de manière scientifique dans les phases d'élaboration et de première réalisation de la stratégie de croissance et d'emploi.

Chapitre 2 - Intégration d'immigrés et/ou de minorités ethniques

Remarque préalable :

Est considéré comme « étranger » toute personne née à l'étranger et venue durablement s'établir sur le sol national de même que toute personne de nationalité non luxembourgeoise née sur le sol luxembourgeois et descendante d'immigrés dans le sens premier du terme.

Le Luxembourg ne dispose pas de « minorité ethnique » (dans le sens du commentaire général du Pacte international des droits civils et politiques¹⁷) et ne connaît pas de problème relatif à une minorité ethnique. L'analyse de cet aspect est traitée dans le présent rapport sous la perspective du traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

¹⁷ Dans le droit international public, il n'existe pas de définition harmonisée de la notion de minorité ethnique. Ainsi, l'article 27 du Pacte international des droits civils et politiques ne donne pas de définition de la notion de minorité ethnique. Il résulte du commentaire général du pacte que la minorité est entendue comme l'ensemble des personnes qui appartiennent à un groupe et qui partagent une culture, une religion ou une langue communes.

Il faut dire que le phénomène de l'émigration est très sporadique pour le Luxembourg et ne sera pas traité dans le cadre de ce rapport.

2.1. Situation générale des immigrés et des minorités ethniques au Luxembourg

2.1.1. Population

Alors que le nombre de résidents luxembourgeois est resté relativement stable entre 1995 et 2005, l'effectif de la population étrangère a connu une croissance considérable : +34% entre 1995 et 2005. Aussi la part des étrangers dans la population totale est-elle passée de 32.59% en 1995 à 38.99% en 2005 (cfr. Tableau 1 de l'annexe - source : Statec).

Depuis 1995 le solde migratoire du Luxembourg est positif. Ceci est avant tout dû aux besoins importants de main-d'œuvre liés à l'expansion économique élevée du pays au cours des années 1995 à 2001. Aussi, le ralentissement de la croissance économique entre 2001 et 2005 a-t-il eu pour conséquence une légère baisse du solde migratoire pendant cette période passant de 3,300 personnes en 2001 à 1,500 personnes en 2004 et puis à 2,800 personnes en 2005 (cfr. Tableau 2 de l'annexe - source : Eurostat).

L'examen de l'indicateur conjoncturel de fécondité¹⁸ permet de donner une première vue sur l'impact de l'immigration sur le taux de natalité.¹⁹ Ainsi qu'il ressort du tableau suivant, on observe en 2005 un écart de 0,4 point entre les taux de fécondité des femmes de nationalité luxembourgeoise et ceux des femmes étrangères. Même en cas de rapprochement de ces taux de fécondité, l'immigration a un impact positif sur le taux de natalité en gonflant les effectifs de la population féminine en âge de procréer.

Tab 3 : Evolution de l'indicateur conjoncturel de fécondité entre 2000 et 2005

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Population totale	1.78	1.66	1.63	1.63	1.70	1.70
Population luxembourgeoise	1.70	1.60	1.61	1.56	1.57	1.53
Population étrangère	1.90	1.76	1.68	1.78	1.92	1.92

Source : Statec

La population étrangère résidant au Luxembourg se caractérise par une majorité de ressortissants de l'Union Européenne (85% des résidents non-luxembourgeois en 2005). Parmi ces résidents, les Portugais occupent de loin la première place avec une part de 43%. De plus, le nombre de résidents de nationalité portugaise a cru de 12% entre 2001 et 2005 (cfr. Tableau 4 de l'annexe - source : Statec).

A côté des immigrés allemands (venus au Luxembourg entre 1870 et 1945), des immigrés italiens (venus au Luxembourg dès le début des années 1890), des immigrés originaires du Portugal et du Cap Vert (venus au Luxembourg à partir de la moitié des années 1960 et jusqu'au début des années

¹⁸ L'indicateur conjoncturel de fécondité est la somme des taux de fécondité par âge observés une année donnée. Cet indicateur donne le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés.

¹⁹ 'Pour une politique d'immigration et d'intégration active', avis du CES, 12 octobre 2006, page 13

1990) constitués principalement par des travailleurs de la sidérurgie et du bâtiment ainsi que des fonctionnaires européens et employés de la place financière (venus au Luxembourg depuis les années 1950), on assiste depuis 1978 à l'arrivée de réfugiés et de demandeurs d'asile en provenance du Vietnam, d'Iran, de Bosnie et du Kosovo ainsi que du continent africain et des républiques de l'ex-Union soviétique.

Cependant, le mouvement des arrivées massives de demandeurs d'asile de 2002 à 2004 (entre 1,043 et 1,577 personnes) s'est inversé en 2005 avec l'arrivée de 801 personnes, ce qui constitue environ 50% de l'année précédente (cfr. Tableau 5 de l'annexe – source : Commissariat du Gouvernement aux Etrangers). Quant à leur origine géographique, les nouveaux arrivants proviennent pour 38,45% du continent africain (contre 53% en 2004) et pour 48,81% du continent européen (plus précisément des pays du Balkan et de 4 des républiques de l'ex-Union soviétique). La population des nouveaux arrivants se compose à 80% d'hommes seuls et de quelques femmes non accompagnées. Les familles avec enfants sont en nette diminution.²⁰

2.1.2. *Emploi et chômage*

Le taux d'**emploi** du Luxembourg ²¹ reste proche de la moyenne communautaire : en 2000, il s'élève à 62,7% au Luxembourg contre 62,4% dans l'Union européenne, comparé à 2005, où le taux d'emploi national représente 63,6% par rapport à 63,8% en moyenne communautaire.

Alors que le taux d'emploi des nationaux s'élève à 60,9% en 2005, celui des résidents étrangers atteint 67,2%. Le taux d'emploi masculin (nationaux et étrangers) atteint 73,3% en 2005, contre 75,0% en 2000. En revanche, le taux d'emploi féminin augmente fortement et se situe à 53,7% en 2005 contre 50,1% en 2000. (cfr. Tableau 6 de l'annexe – source : Enquête sur les forces de travail). Toutefois, il reste en-deçà de la moyenne communautaire qui se situe à 56,3% en 2005. (cfr. Tableau 7 de l'annexe – source : Eurostat).

En fonction de la nationalité, le taux d'emploi féminin présente des caractéristiques qu'il convient de relever. Ainsi le taux d'emploi des femmes étrangères résidentes est supérieur à la moyenne européenne entre 2000 et 2005. Celui des femmes autochtones de son côté a été largement inférieur à la valeur communautaire moyenne en 2000, il a cependant pu réduire son écart moyen en 2005.

Une des caractéristiques spécifiques à l'emploi luxembourgeois est la forte variance qui existe entre d'une part l'emploi national, basé uniquement sur l'emploi des travailleurs résidents et d'autre part l'emploi intérieur, qui inclut tout l'emploi presté sur le territoire national, donc également celui des travailleurs frontaliers, c'est-à-dire des travailleurs qui habitent dans un des pays avoisinants (Belgique, France, Allemagne) et qui passent tous les jours la frontière pour venir travailler dans le Grand-Duché du Luxembourg. Compte tenu de cette spécificité, il convient de compléter, dans le cas du Luxembourg, l'analyse de l'emploi des travailleurs étrangers par les données sur l'évolution de l'emploi intérieur qui inclut l'emploi frontalier (cfr. Tableau 8 de l'annexe – source : Bulletin de l'emploi 06-2004/07-2006 du Statec)

Alors que l'emploi intérieur salarié a connu une croissance de 47% entre 1995 et 2005, l'emploi intérieur salarié des résidents luxembourgeois a cru de 8%, celui des résidents étrangers de 43% et

²⁰ 'Rapport d'activité 2005 du Ministère de la Famille et de l'Intégration', pages 104-105

²¹ qui constitue un des indicateurs de référence pour les comparaisons internationales mais qui est basé sur un concept purement national de résidence

celui des frontaliers de 115% pendant la même période. Aussi, la part de l'emploi frontalier est-elle passée de 28% en 1995 à 40% en 2005. Par contre, la part de l'emploi autochtone a diminué de 44% à 32% et celle de l'emploi des résidents étrangers est restée stable à 28%

Tab 9 : Evolution de l'emploi intérieur salarié par résidence et nationalité en 1995 – 2000 – 2005 (au 31 mars de chaque année)²²

Spécification	1995		2000		2005	
	C.A.	%	C.A.	%	C.A.	%
Résidents au Luxembourg, dont	141,444	72%	157,546	65%	171,904	60%
- Luxembourgeois	87,013	44%	90,630	37%	94,007	32%
- Communautaires UE 15	49,169	25%	59,996	25%	68,360	24%
- Nouveaux Etats membres	²³		²⁴		1,573	1%
- Non-communautaires	5,262	3%	6,900	3%	8,069	3%
Frontaliers, dont	54,156	28%	84,402	35%	116,381	40%
Allemagne	9,760	5%	15,839	6%	25,100	8%
France	27,843	14%	44,959	19%	60,027	21%
Belgique	16,553	9%	23,604	10%	31,254	11%
Total	195,600	100%	241,948	100%	288,285	100%

Source : Statec/EFT

Au niveau du **chômage**, qui ne concerne que les travailleurs résidents luxembourgeois et étrangers, il convient de relever les tendances suivantes :

- le nombre de chômeurs a doublé entre 2001 et 2005 (passant de 5,323 à 10,653 demandeurs d'emploi) – par conséquent le taux de chômage est passé de 2.5% en 2001 à 4.7% en 2005
- le chômage touche avant tout les demandeurs d'emploi en provenance de l'UE des 15 (87.7% des demandeurs d'emploi au 31.12.2005 contre 88.3% au 31.12.2001). Parmi ces travailleurs, les résidents luxembourgeois et portugais représentent les groupes les plus touchés. Cependant, depuis 2001 on observe une diminution de la part des résidents luxembourgeois (passant de 39.4% des demandeurs d'emploi au 31.12.2001 à 33.9% au 31.12.2005) et une augmentation de la part des travailleurs portugais résidant au Luxembourg (passant de 20.7% des demandeurs d'emploi au 31.12.2001 à 27.2% au 31.12.2005)²⁵
- L'effectif des demandeurs d'emploi étrangers hors UE 25 représente 11.7% du total des inscrits au 31.12.2005. Cette proportion est identique à celle de 2004.

Tab 10 : Répartition des demandeurs d'emploi par nationalité – Evolution du taux de chômage entre 2001 et 2005

Nationalités	31.12.2001	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005
UE 15	4,698	5,884	7,307	8,280	9,341
UE 10			53	47	63
Hors UE	625	889	999	1,099	1,249
Total	5,323	6,773	8,359	9,426	10,653
Taux de chômage (moyenne annuelle)	2.5%	2.9%	3.7%	4.2%	4.7%

Source : ADEM

²² 'Rapport Travail et Cohésion sociale', Statec, septembre 2006, page 15

²³ Inclus dans non-communautaires

²⁴ Inclus dans non-communautaires

²⁵ Source : Rapports d'activités de l'Administration de l'Emploi 2001-2005

Les femmes résidentes étrangères (qui affichent des taux d'emploi en moyenne plus élevés que les résidentes luxembourgeoises) sont les plus touchées par le chômage : 10.5% en 2004 et 7.7% en 2005 contre 5.5% et 4.6% pour les femmes de nationalité luxembourgeoise.

Selon les données du Statec – Enquête Force de Travail 2005, le taux de chômage des Portugaises (qui en 2005 ont présenté un taux d'emploi de 61%) atteint près de 8% en 2005. A noter que près de 40% des Portugaises à la recherche d'un emploi n'ont pas dépassé le niveau d'enseignement primaire.

Il en est de même pour les hommes résidents étrangers : ils présentent un taux de chômage de 5.5% en 2004 et de 4.6% en 2005 contre 2.3% et 2.6% pour les hommes de nationalité luxembourgeoise. Selon les données du Statec – Enquête Force de Travail 2005, les ressortissants des pays hors UE 15 (taux de chômage de 7.7%) de même que les résidents de nationalité italienne (5.6%), française (5.1%) et portugaise (5.0%) affichent les taux de chômage les plus élevés. Alors que le niveau d'éducation des demandeurs d'emploi italiens et portugais est plutôt faible, plus de 80% des chômeurs français présentent un niveau de formation moyen ou supérieur.

Tab 11 : Evolution du taux de chômage par nationalité et sexe entre 2001 et 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Chômeurs nationaux					
- hommes	1.3%	1.1%	1.9%	2.3%	2.6%
- femmes	2.2%	3.1%	3.2%	4.2%	4.2%
Chômeurs étrangers					
- hommes	1.1%	2.6%	4.3%	5.5%	4.6%
- femmes	4.1%	4.4%	6.5%	10.5%	7.7%

Source : Statec, EFT

2.1.3. Education et formation

De manière générale, on constate que le taux de scolarisation diminue par rapport au groupe d'âge de 15 à 19 ans aussi bien pour les élèves nationaux que pour les étrangers âgés entre 20 et 24 ans et encore plus pour ceux âgés entre 20 et 29 ans. Cependant la différenciation par nationalité montre que la diminution du taux de scolarité est beaucoup plus prononcée chez les élèves étrangers que chez les élèves de nationalité luxembourgeoise.

D'autre part, la prise en compte de la profession de la personne de référence du ménage fait ressortir des écarts importants dans les taux de scolarisation des différents groupes d'âges d'élèves (nationaux et étrangers). Ainsi, les taux des jeunes issus d'un ménage ayant un dirigeant d'entreprise, un cadre supérieur ou quelqu'un exerçant une profession scientifique ou libérale sont supérieurs d'environ 10 points (pour les jeunes de 15 à 19 ans) voire même de 45 points (pour les jeunes de 20 à 24 ans) et de 16 points (pour les jeunes de 20 à 29 ans) à ceux des jeunes vivant dans un ménage dont la personne de référence est travailleur manuel.

Tab 12 : Taux de scolarisation par nationalité et selon la profession de la personne de référence du ménage en 2005

	15 à 19 ans	20 à 24 ans	20 à 29 ans
Nationalité			
- Nationaux Hommes	88.2%	48.7%	26.1%
- Nationaux Femmes	94.2%	55.0%	25.5%
- Etrangers Hommes	90.0%	37.2%	12.3%
- Etrangers Femmes	90.8%	37.9%	15.2%
Profession de la personne de référence du ménage			
- Dirigeant d'entreprise, cadres supérieurs, professions scientifiques et libérales			
- Professions intermédiaires, techniciens	97.9%	68.9%	25.3%
- Employés administratifs	91.9%	59.6%	24.0%
- Travailleurs manuels	89.6%	37.4%	13.6%
	88.3%	24.1%	9.1%

Source : Statec – EFT 2005

En ce qui concerne les jeunes quittant prématurément l'école, la ventilation par principales nationalités montre également des écarts importants entre les élèves luxembourgeois et étrangers. Le taux de sortie prématurée le plus élevé peut être enregistré dans la population capverdienne (13.6%). Mais également les Portugais (5.9%), les résidents italiens (5.5%), les ressortissants de l'ex-Yougoslavie (5.2%) et les résidents français (5.0%) sont plus touchés par les abandons scolaires que les élèves de nationalité luxembourgeoise, allemande ou belge (affichant des taux entre 2.5% et 3.4%).

Tab 13 : Taux de sortie prématurée par nationalité – année scolaire 2003/2004

Nationalité	%
- Nationaux	2.9%
- Portugais	5.9%
- Yougoslaves et ex-Yougoslaves	5.2%
- Italiens	5.5%
- Français	5.0%
- Belges	3.4%
- Allemands	2.5%
- Capverdiens	13.6%
- Autres	3.8%

Source : Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle

2.1.4. Logement

En ce qui concerne les résidents issus de l'immigration, le dernier recensement de la population qui a eu lieu en 2001 montre qu'au plus la durée de résidence au Luxembourg est longue, au plus les chances d'être propriétaire sont grandes. Ainsi, 80.3% des résidents nés au Luxembourg et 72.5% des résidents arrivés au Luxembourg avant 1975 sont propriétaires de leur logement contre 15.7% des étrangers arrivés au Luxembourg après 1984.

Tab 14 : Statut d'occupation du logement selon la durée de résidence de la personne de référence du ménage (% en ligne)

Durée de résidence	Propriétaire	Locataire	Autre
Né au Luxembourg	80.3%	15.8%	3.9%
Arrivé avant 1975	72.5%	24.6%	2.9%
Arrivé entre 1975 et 1984	64.7%	32.9%	2.4%
Arrivé entre 1985 et 1994	48.1%	49.2%	2.7%
Arrivé après 1994	15.7%	78.5%	5.8%
Total	69.9%	26.6%	3.8%

Source : Statec, RP 2001

La ventilation des modes d'occupation selon les principales nationalités présentes au Luxembourg effectuée dans le cadre de l'enquête PSELL-3 ²⁶réalisée par l'institut de recherche CEPS/INSTEAD et le Statec en 2004 confirme ce constat dans la mesure où elle indique que plus de 80% des ménages de nationaux et 70% de ménages de résidents italiens (immigrés de première génération) sont propriétaires de leur logement, alors que cette proportion diminue à moins 50% chez les autres résidents étrangers.

D'autre part, cette enquête a fait ressortir que parmi les ménages à bas revenus (soit 25% des ménages vivant au Luxembourg qui disposaient d'un niveau de vie inférieur à 1,800 € par mois, alors que le niveau moyen des autres ménages atteignait près de 3,100 € par mois), 53% étaient d'origine étrangère contre 30% des ménages plus aisés.

Or, les ménages les plus démunis consacraient, selon les résultats de l'enquête, 27% de leurs revenus au paiement de leur loyer lorsqu'ils étaient locataires et 22% au remboursement de leur emprunt lorsqu'ils accédaient à la propriété alors que la part de revenu qu'accordaient les autres ménages à leur logement était beaucoup plus faible (soit 17% pour les locataires et 16% pour les accédants à la propriété). Aussi, 17% des ménages à bas revenus ont-ils été considérés comme étant confrontés à des problèmes de surpeuplement (c'est-à-dire que le nombre de pièces d'habitation dont ils disposaient était inférieur au nombre de personnes résidant dans le logement) contre 3% pour les autres ménages. Enfin, 33% des ménages à bas revenus (et plus particulièrement ceux qui sont locataires) faisaient état de problèmes de vétusté au niveau de leur logement (installation électrique et sanitaire, fenêtres, murs intérieurs) contre 21% des autres ménages.

²⁶ Le PSELL-3 (Panel Socio-Economique Liéwen zu Lëtzebuerg) est une enquête qui a été lancée en 2003 auprès d'un échantillon représentatif de la population résidant au Luxembourg, soit 3500 ménages (9500 individus) par le CEPS/INSTEAD en collaboration avec le Statec. Il s'inscrit dans le programme statistique EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) de l'UE.

2.2. Analyse de la situation des immigrés et des minorités ethniques

2.2.1. Emploi et chômage

Les données sur l'emploi national ²⁷pour l'année 2006 établissent pour une population résidente active totale de 172,992 travailleurs résidents une proportion de 94,464 travailleurs nationaux soit 54.61% et une proportion de 78,528 travailleurs résidents étrangers soit 45.39%.

Par contre, les données sur l'emploi intérieur²⁸ montrent que l'économie luxembourgeoise dépend fortement de l'emploi frontalier (qui a augmenté de 115% entre 1995 et 2005 et dont la part à l'emploi intérieur est passée de 28% à 40% pendant la même période).

D'autre part, les données sur les demandeurs d'emploi au Luxembourg ont fait ressortir que le taux de chômage des résidents étrangers est supérieur à celui des autochtones (4.6% pour les hommes et 7.7% pour les femmes de nationalité étrangère contre 2.6% pour les hommes et 4.2% pour les femmes de nationalité luxembourgeoise en 2005). Jusqu'à présent les travailleurs frontaliers ne sont pas considérés dans les statistiques sur le chômage national qui est basé sur l'emploi national et non sur l'emploi intérieur. En effet, les travailleurs frontaliers qui perdent leur emploi luxembourgeois sont enregistrés et indemnisés dans leur pays de résidence. De cette façon le chômage des travailleurs frontaliers reste invisible au Luxembourg. L'aspect d'un taux de chômage élargi (intégrant les travailleurs frontaliers) deviendra important, si les discussions nationales continuent à aller dans la direction de l'adoption d'un taux d'emploi élargi.

Vu l'évolution et les défis de l'immigration pour le développement économique futur du Luxembourg d'une part et la nécessité de transposer les directives européennes en la matière d'autre part, le débat politique relatif à la réforme de la politique d'immigration a été lancé par le Gouvernement luxembourgeois et différentes procédures législatives ont été entamées et en partie clôturées.

Afin d'assurer la transposition des directives 2000/43/CE dite « Race » du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et 2000/78/CE dite « Emploi » du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail en droit national, un projet de loi (N° 5518) a été déposé à la Chambre des Députés le 10 novembre 2005. Après différents avis, il a été amendé le 31 mai 2006. Une nouvelle version du projet de loi a été déposée, après différents avis, le 27 septembre 2006. Des amendements gouvernementaux y ont été apportés le 4 octobre 2006 et un rapport complémentaire de la

²⁷ On entend par « emploi national » l'ensemble des travailleurs résidant au Luxembourg (càd les travailleurs de nationalité luxembourgeoise et les travailleurs de nationalité non-luxembourgeoise résidant au Luxembourg + les salariés résidents au Luxembourg mais travaillant à l'étranger + les salariés résidents au Luxembourg et travaillant auprès des institutions internationales au Luxembourg). Les frontaliers entrant ne font pas partie des chiffres de l'emploi national.

²⁸ On entend par « emploi intérieur » l'ensemble des personnes travaillant auprès des entreprises actives sur le territoire luxembourgeois et ce indépendamment de leur pays de résidence. Par conséquent cette notion vise toutes les personnes travaillant au Luxembourg càd tous les travailleurs luxembourgeois et étrangers travaillant au Luxembourg y inclus les travailleurs frontaliers qui ont leur résidence en dehors du Luxembourg. Cette notion exclut les résidents du Grand-Duché de Luxembourg travaillant à l'étranger et les personnes travaillant auprès des institutions internationales ayant leur siège à Luxembourg.

Commission du Travail et de l'Emploi a été déposé le 17 octobre 2006. Le projet de loi 5518 a été voté et il s'agit de la loi du 28 novembre 2006.

Le projet de loi 5437 concernant la « loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection » est devenu la loi du 5 mai 2006. Cette loi correspond à la mise en œuvre nationale de la première phase du régime d'asile européen commun engagée par le Conseil européen de Tampere (15-16 octobre 1999). Elle vise surtout à combler les lacunes dans le contrôle des flux migratoires en vue d'en optimiser le traitement en faveur des personnes dont les demandes sont fondées.

D'autre part, le Gouvernement en Conseil a décidé le 11 novembre 2005 de lancer les travaux préparatoires à la réforme projetée de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, le contrôle médical des étrangers et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère.

En fait, jusqu'à présent, les dispositions de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, n'ont pas encore été transposées en droit national.

Actuellement, l'embauche des ressortissants d'un Etat tiers et de ceux des nouveaux Etats membres par une entreprise luxembourgeoise se heurte à des difficultés multiples liées à la complexité des démarches administratives à suivre : introduction d'une déclaration d'engagement du travailleur étranger à l'ADEM après que celle-ci ait vérifié que le profil recherché n'est pas disponible sur le marché du travail national ; procédure d'attribution du permis de travail par le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration; apport de la preuve de l'existence de moyens de subsistance en vue de l'octroi de l'autorisation de séjour par le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration ; le cas échéant demande de visa auprès d'une mission diplomatique ou consulaire du Luxembourg.

Dans son avis sur les aspects essentiels de la réforme de la loi de 1972 sur les étrangers et de la définition d'une politique d'immigration accompagnée d'une politique d'intégration active, le Comité économique et social (CES) ²⁹insiste sur la nécessité d'une simplification, d'un assouplissement et d'une accélération de la procédure d'octroi des permis de travail. Il demande que le système actuel d'attribution du permis de travail et du titre de séjour soit remplacé par l'instauration d'une seule procédure devant mener à un permis unique (travail/séjour). Par ailleurs, il recommande de remplacer le système lourd des permis de travail A, B, C et D par deux types de permis de travail/séjour nouveaux : un permis initial à durée limitée, prorogeable, donnant le droit de travailler chez tout employeur dans une même profession et un permis définitif qui serait sans restriction aucune. Enfin, il propose de raccourcir le délai d'attribution du permis de séjour/travail à max. 6 semaines et de donner au travailleur concerné le droit de demander lui-même le renouvellement de son permis de travail/séjour, l'employeur restant seul habilité à demander la première délivrance du permis de travail/séjour.

En ce qui concerne l'établissement d'une personne non communautaire sur le territoire luxembourgeois pour y exercer une profession indépendante soumise à une autorisation d'établissement³⁰, les procédures sont également très complexes : demande d'autorisation d'établissement auprès du Ministère des Classes Moyennes, demande d'autorisation de séjour pour indépendants auprès du Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration, le cas échéant demande de visa auprès d'une mission diplomatique ou consulaire du Luxembourg.

²⁹ 'Pour une politique d'immigration et d'intégration active', avis du CES, 12 octobre 2006, pages 23-26

³⁰ Conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales

Dans son avis, le CES invite le Gouvernement à réfléchir à des mécanismes plus efficaces en vue d'encourager l'implantation d'investisseurs non-communautaires au Luxembourg tout en évitant la création d'activités fictives. De plus, il propose que le Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration soit durablement représenté au sein de la commission consultative en matière d'autorisation d'établissement.

A côté des procédures législatives décrites ci-avant, on assiste depuis 2003, sur initiative du ministre du Travail et de l'Emploi, à une sensibilisation accrue des entreprises à la responsabilité sociale en matière d'emploi, partant du constat que la lutte contre le chômage est une responsabilité partagée entre instances publiques, entreprises et personnes à la recherche d'un emploi.

Afin de lancer le débat, en 2006 différents partenaires actifs au Luxembourg ont été réunis sous la coordination du Ministre du Travail et de l'emploi, afin d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques en la matière et de dynamiser le débat dans les entreprises au Luxembourg. Dans ce contexte, 4 domaines ont été identifiés comme prioritaires: emploi des personnes âgées, emploi des personnes handicapées, efforts en matière de lutte contre le chômage ainsi que santé et sécurité au travail. Dans la mesure où les immigrés font largement partie de la population des travailleurs et de celle des demandeurs d'emploi au Luxembourg, ils sont implicitement concernés par cette initiative.

2.2.2. Education et formation

La présentation de la situation en matière d'éducation a fait apparaître que le taux de scolarisation des élèves de nationalité étrangère à partir de l'âge de 20 ans est largement inférieur à celui des élèves nationaux de cette catégorie d'âge. D'autre part, la ventilation des taux de sortie prématurée par nationalité a montré des écarts importants entre les élèves luxembourgeois et les élèves de nationalité étrangère. De manière générale, on peut donc déduire que les élèves de nationalité étrangère poursuivent moins souvent des études après la scolarité obligatoire et sont plus touchés par les abandons scolaires que les enfants de nationalité luxembourgeoise.

En vue de promouvoir l'intégration des élèves étrangers dans le système d'éducation luxembourgeois, le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a mis en œuvre différentes mesures, dont notamment ³¹

- l'offre de médiation interculturelle dans les écoles depuis 1999
- l'éducation interculturelle dans diverses classes de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire
- l'intervention dans les classes de l'éducation précoce et préscolaire d'une intervenante lusophone pendant quelques heures par semaine dans le but de mieux familiariser les enfants portugais avec le fonctionnement et les activités scolaires
- l'offre de cours intégrés en langues italienne et portugaise dans l'enseignement primaire : alors que les cours intégrés en langue portugaise sont fréquentés par un nombre croissant d'élèves, les cours intégrés en langue italienne ont été supprimés en novembre 2005 par manque d'élèves
- l'offre d'un cours de portugais à option pour débutants dans quelques lycées de l'enseignement secondaire depuis l'année scolaire 2005/2006

³¹ 'Rapport d'activité 2004 du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle', pages 12-16 et 'Rapport d'activité 2005 du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle', pages 45-48

- l'élargissement des formations à régime linguistique spécifique dans le régime technique par la mise en place d'une formation professionnelle en langue française dans la division des professions de santé et des professions sociales
- l'enseignement de l'allemand comme langue étrangère dans l'enseignement secondaire
- la création au 1^{er} septembre 2005 de la Cellule d'accueil pour élèves nouveaux arrivants : sa mission consiste à informer les familles et à faciliter l'insertion scolaire des élèves nouveaux arrivants de plus de 12 ans
- la mise en place dès l'année scolaire 2005/2006 de classes d'accueil pour jeunes de 12 à 15 ans, des classes d'insertion pour jeunes adultes de 16 à 18 ans et des classes d'insertion pré-professionnelle
- la préparation de la mise en place des classes préparant au baccalauréat international
- des réunions d'information et de sensibilisation des parents étrangers et des associations luxembourgeoises travaillant avec les étrangers sur les mesures à l'intention des enfants et des parents de langue étrangère
- la traduction de matériel didactique dans l'enseignement primaire et secondaire technique ainsi que dans la formation professionnelle

D'autre part, vu le taux élevé d'élèves (surtout des enfants d'immigrés) quittant le système scolaire sans certification finale, le Gouvernement luxembourgeois a mis en place plusieurs mesures soit pour donner à des jeunes ayant quitté l'école la possibilité de réintégrer une formation soit pour prévenir l'exclusion : ³²

- des classes de réinsertion professionnelle à partir de mars 2005 dans plusieurs lycées techniques et dans les Centres nationaux de formation professionnelle
- des classes-relais dans 4 écoles permettant d'accueillir des élèves qui manifestent des troubles de comportement et préparant ces élèves à réintégrer leur classe normale
- un encadrement plus poussé des élèves, des programmes plus adaptés et des perspectives de formation élargies sont visées au régime préparatoire

Le relevé des mesures montre que des efforts ont déjà été entrepris pour favoriser l'intégration scolaire et socioprofessionnelle des élèves issus de l'immigration. Néanmoins, vu les taux élevés de décrochage scolaire, il s'avère indispensable de continuer à promouvoir la réforme de l'enseignement classique pour développer des structures scolaires plus intégrées respectant la diversité socioculturelle de la société luxembourgeoise.

2.2.3. Logement

En matière de logement, il y a lieu de distinguer entre la situation des demandeurs d'asile d'une part et celle des résidents étrangers d'autre part. Rappelons que les frontaliers ont choisi d'installer leur logement dans un des pays avoisinants du Luxembourg, soit pour des raisons personnelles soit pour des raisons de coût, sachant que le prix des terrains à construire et les loyers sont plus chers au Luxembourg que dans les régions frontalières.

En ce qui concerne les *demandeurs d'asile* nécessitant un logement, le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers (CGE) organise l'hébergement de ces personnes dans les centres

³² 'Rapport d'activité 2005 du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle', page 49

d'accueil qui sont soit des foyers appartenant à l'Etat et gérés directement par le CGE, soit des foyers pris en location gérés directement par le CGE, soit des hôtels, auberges ou autres structures prises en location, financées totalement ou partiellement par le CGE, soit des structures d'hébergement saisonnières.

A côté de ces structures d'hébergement pour demandeurs d'asile, le CGE gère 4 foyers pour travailleurs étrangers issus de la migration de travail et 23 maisons ainsi que 40 appartements dits de 2^{ème} phase qui sont loués entre autre à des ménages de personnes régularisées moyennant un loyer adapté à leur revenu.

En ce qui concerne les *résidents étrangers*, les données actuellement disponibles sur le logement des résidents par nationalité (source : Enquête EU-SILC 2004) ont fait ressortir que les ménages d'étrangers sont pour la plupart locataires de leur logement. D'autre part, 53% des chefs de famille à bas revenus étaient d'origine étrangère.

Vu que le taux de risque de pauvreté au Luxembourg est de 22.8% pour les locataires et de 7.8% pour les propriétaires, le grand défi qui se pose actuellement est l'offre de logements à des prix abordables pour des ménages à bas revenus. Or, depuis la fin des années 1980 on assiste à une pénurie de ce type de logement au Luxembourg.

Pour pallier à cette situation, le Gouvernement luxembourgeois a élaboré diverses mesures en matière de logement. Cependant la situation reste critique.

Dans le cadre du Rapport de Stratégie National sur la Protection Sociale et sur Inclusion Sociale 2006, le Gouvernement luxembourgeois souligne les axes prioritaires de sa politique dans l'optique de la lutte contre l'exclusion liée au logement des personnes à bas revenus et/ou socialement défavorisées. A ce titre, il relève essentiellement deux priorités, à savoir ³³:

- Un « pacte logement » avec les communes ³⁴
- Une politique active de maîtrise du foncier (cette politique se donne 7 outils dont le 7^e concerne les ménages à bas revenus).

Dans son avis sur le projet de réforme de la loi de 1972 sur les étrangers et la définition d'une politique d'immigration et d'intégration active, le CES ³⁵souligne l'importance de prendre des dispositions pour viabiliser les terrains existants et d'inciter les propriétaires à les mettre sur le marché de même que d'accroître le parc locatif social.

³³ 'Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale 2006', 23 septembre 2006

³⁴ Le « pacte logement » s'inscrit dans le cadre des mesures préconisées dans la déclaration gouvernementale présentée le 2 mai 2006 à la Chambre des Députés. Par la signature de ce pacte, l'Etat et les communes s'engagent à unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements et pour réduire le coût du foncier et de l'habitat par la mise en œuvre de différentes mesures. Ainsi, le programme national d'action en matière de logement vise principalement une augmentation de l'offre de logements, afin d'aboutir à une maîtrise des prix. Cette action est menée avec la collaboration des différentes administrations communales du pays. D'autre part, dans le cadre du 8^e programme de construction d'ensembles portant sur la réalisation de quelque 10.800 unités de logement (soit un quadruplement de ce qui existe actuellement, 1/3 (soit environ 3.600) seront des logements locatifs à coût modéré destinés à des personnes dont le faible revenu ne permet pas la location d'un logement sur le marché dit privé.

³⁵ 'Pour une politique d'immigration et d'intégration active', avis du CES, 12 octobre 2006, page 33

2.2.4. Accès aux services sociaux

Actuellement, le système de sécurité sociale du Luxembourg est accessible à tout travailleur qu'il soit résident ou frontalier et qui paie des cotisations sociales et des impôts sur son salaire au Luxembourg. Tous ces salariés ont donc droit aux prestations sociales dispensées par l'Etat luxembourgeois (allocations familiales, pensions, indemnités en cas de maladie, d'accident ou d'invalidité) à l'exception des allocations de chômage qui ne sont réservées qu'aux travailleurs résidents.

De plus, les primo-arrivants et les demandeurs d'asile en cours de procédure et déboutés peuvent s'adresser au Commissariat de Gouvernement aux Etrangers du Ministère de la Famille et de l'Intégration lorsqu'ils ont besoin de services sociaux. Par ailleurs, les primo-arrivants sont pris en charge par les services de proximité de la Croix-Rouge et par les services sociaux au niveau communal.

La Direction de l'Immigration s'occupe des demandes qui ont trait à l'entrée et au séjour des étrangers. A ce titre, elle délivre les cartes et les permis de séjour ainsi que les permis de travail et elle octroie le statut de réfugié.³⁶

Le Commissariat de Gouvernement aux Etrangers (CGE) assure le logement, la prise en charge et l'encadrement social des demandeurs d'asile en cours de procédure et déboutés.³⁷

³⁶ 'Rapport d'activité 2005 du Ministère des Affaires Etrangères et de l'Immigration', pages 95-105. En 2005, la Direction de l'Immigration a réalisé les activités suivantes : en matière d'immigration :

- nombre de cartes de séjour établies (premières cartes et renouvellements) : 17,749 (dont 75% concernent les ressortissants communautaires salariés)
- nombre de permis de séjour (ressortissants de pays tiers) établis (premiers permis et renouvellements) : 7,110
- titres de légitimation (fonctionnaires des institutions européennes) visés : 2,885
- nombre d'arrêtés de refus d'entrée et de séjour : 431
- nombre d'arrêtés d'expulsion : 27
- nombre de personnes mises à la disposition du Gouvernement : 490
- nombre de personnes en séjour irrégulier (non demandeurs d'asile déboutés) rapatriées : 58

en matière de permis de travail :

- nombre de décisions prises en matière de permis de travail : 4,714 (dont 44% concernaient des permis A à validité de max. 1 an et 19% des permis B à validité de 4 ans)

en matière d'asile :

- nouvelles demandes : 670 représentant 807 personnes
- retours volontaires de demandeurs d'asile déboutés : 166 personnes
- retours forcés de demandeurs d'asile déboutés : 144 personnes

³⁷ 'Rapport d'activité 2005 du Ministère de la Famille et de l'Intégration', pages 106-107. En particulier, le CGE a offert en 2005 les services suivants :

- l'accueil administratif comprenant la distribution des aides matérielles aux primo-arrivants, aux demandeurs d'asile en cours de procédure et aux déboutés. En 2005, 16,986 aides ont été accordées à 1,800 personnes (soit une diminution de 52% par rapport à 2004).
- Des aides, des explications, un appui dans le cadre de la procédure, des conseils en cas de problèmes familiaux ou de santé, un soutien en cas de problèmes liés à la première installation au Luxembourg,...
- l'accompagnement de personnes malades (handicapés ou atteints de maladies chroniques ou psychiatriques, prise en charge des demandeurs d'asile toxicomanes voire poli-toxicomanes,...)
- l'organisation d'activités de loisirs pour enfants et adolescents
- l'organisation d'activités d'éducation à la santé (ex : des séances de prévention de la carie dentaire pour enfants âgés de 4 à 8 ans accompagnés de leurs parents)
- les activités de guidance : celles-ci comprennent 3 tutelles de mineurs non accompagnés, une permanence sociale dans les locaux du CGE, l'accompagnement et le soutien à la recherche d'un emploi par des personnes

Dans son avis sur le projet de réforme de la loi de 1972 sur les étrangers et la définition d'une politique d'immigration et d'intégration active, le CES recommande de renforcer le volet « accueil » des procédures d'admission des immigrés par des mesures telles que l'offre d'informations et de conseils au moment de la déclaration d'arrivée à la commune ou encore lors de l'élaboration d'un projet personnel d'intégration de l'immigré. De plus, il propose l'introduction d'un contrat d'accueil et d'intégration à conclure entre l'Etat et l'immigré, fixant les droits et les devoirs de chaque partie et offrant e.a. une formation linguistique diversifiée ainsi qu'une formation en instruction civique en vue de faciliter l'insertion socioprofessionnelle du nouvel arrivant.³⁸

2.2.5. Prise en compte des besoins spécifiques des étrangers

Dans la mesure où les femmes étrangères ou les personnes étrangères présentant des handicaps physiques ou psychiques ou encore les jeunes étrangers particulièrement défavorisés font partie des demandeurs d'asile en cours de procédure ou déboutés³⁹, leurs besoins spécifiques sont pris en considération par les services du Commissariat du Gouvernement aux Etrangers.

Dans la mesure où ces personnes font partie des résidents étrangers, il existe des plates-formes de discussion et de dialogue interculturels au niveau communal et national, à savoir les commissions consultatives pour étrangers et le Conseil national pour étrangers (qui regroupe différentes commissions et sections) qui agissent à titre consultatif pour les politiques en faveur des étrangers. Toutefois ces plates-formes devraient être revalorisées.

2.2.6. Information, communication et culture des immigrés

Depuis la fin des années 1980, différentes associations (notamment le CLAE-Services asbl, l'Agence Interculturelle de ASTI asbl et le SESOPI du Centre Intercommunautaire asbl) visent à combattre l'exclusion sociale des résidents étrangers au Luxembourg en stimulant la collaboration intercommunautaire et en visualisant les actions qui sont faites par les différentes communautés culturelles (à travers des publications dans des revues ou encore par des émissions radiophoniques).

En ce qui concerne la lutte générale contre les discriminations basées sur la race / l'origine ethnique, la religion / les croyances, le sexe, l'âge ou encore le handicap, le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers a lancé depuis 2002 une campagne nationale de sensibilisation et d'information aussi bien auprès du grand public qu'auprès des acteurs du milieu du travail (notamment les délégués du personnel et les responsables des ressources humaines). Ces campagnes deviennent autant plus nécessaires que l'on assiste depuis quelques années à des appréhensions des résidents de nationalité luxembourgeoise quant à la perte de leur identité culturelle et à l'augmentation de la criminalité des étrangers.

régularisées, l'accompagnement de personnes régularisées lors de démarches administratives, le suivi des habitants de la maison de 2^{ème} phase pour familles monoparentales

³⁸ 'Pour une politique d'immigration et d'intégration active', avis du CES, 12 octobre 2006, page 39

³⁹ Les réfugiés reconnus bénéficiant des mêmes droits que les résidents nationaux sur le plan social ne sont plus pris en charge par le CGE mais par les mêmes services sociaux dont relèvent les résidents luxembourgeois.

D'autre part, afin d'éviter des écarts trop importants entre les autochtones et les immigrés, notamment en matière de participation à la vie publique et politique, le Gouvernement luxembourgeois a déposé un projet de loi (n° 5620) sur la réforme globale du droit de la nationalité luxembourgeoise à la Chambre des Députés le 13 octobre 2006. Cette réforme prévoit l'octroi de la double nationalité aux immigrés qui ont apporté la preuve du respect effectif de certaines exigences de fond relatives à la durée de la résidence, à l'honorabilité, à la maîtrise du luxembourgeois et à la connaissance de la culture, de l'histoire et des institutions du pays.

Dans les domaines où la participation des étrangers à la vie publique est déjà admise (notamment aux élections communales, sociales, européennes), on constate qu'elle est insuffisante.

Dans son avis sur le projet de réforme de la loi de 1972 sur les étrangers et la définition d'une politique d'immigration et d'intégration active, le CES recommande que des mesures d'action positive soient adoptées dans le but de favoriser et d'encourager une participation plus vaste des étrangers dans ces sphères de la vie publique.⁴⁰

2.3. Conclusions

Le Luxembourg est caractérisé par une part importante de travailleurs étrangers (résidents et frontaliers) venus dans le pays pour combler le manque de main-d'œuvre nationale suite à l'expansion économique nationale. A côté des étrangers de première et de deuxième génération, on assiste depuis 1978 à des vagues d'arrivées massives de demandeurs d'asile en provenance des continents européen et africain.

L'immigration a eu jusqu'à présent un impact positif sur le taux de natalité et sur la croissance économique du pays. Néanmoins, vu le faible niveau de formation scolaire de certains groupes d'étrangers (avant tout d'origine italienne, portugaise et non-communautaire), le taux de chômage et le taux de sortie prématurée de l'enseignement des résidents étrangers est plus élevé que ceux des résidents de nationalité luxembourgeoise.

Face à ces défis sociaux et compte tenu des projections sociodémographiques du Statec prévoyant une croissance de la demande de main-d'œuvre étrangère dans les années à venir, le gouvernement luxembourgeois se trouve confronté à plusieurs défis :

- accentuation des mesures d'intégration et de prévention du décrochage scolaire,
- renforcement des mesures d'accueil des nouveaux arrivants,
- offre de logements à des prix abordables pour des ménages à bas revenus,
- réforme des procédures d'embauche des ressortissants d'Etats tiers et des procédures d'établissement de personnes non communautaires sur le territoire luxembourgeois pour y exercer une profession indépendante soumise à une autorisation d'établissement,
- réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise permettant l'octroi de la double nationalité aux étrangers qui apportent la preuve du respect effectif des exigences légales afin de permettre à ces personnes de participer pleinement à la vie publique et politique,
- intensification des mesures de sensibilisation, d'information et de communication sur la nécessité et les bienfaits économiques, sociaux et culturels de l'immigration, accompagnée

⁴⁰ 'Pour une politique d'immigration et d'intégration active', avis du CES, 12 octobre 2006, page 42

d'une politique d'intégration active en vue de lutter efficacement contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale.

Dans les années à venir, les autorités politiques devront donc veiller à créer les conditions pour respecter la diversité au sein de la société luxembourgeoise et à reconnaître les droits des communautés et des individus qui les composent, tout en sauvegardant l'unité nationale grâce aux institutions, à la politique linguistique diversifiée et à la transmission de valeurs communes.

Bibliographie

Administration de l'Emploi : ' Rapport d'activité 2005 '

Conseil Economique et Social : 'Pour une politique d'immigration et d'intégration active – Avis', 12 octobre 2006

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : 'Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale 2006', 23 septembre 2006

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : 'Rapport de mise en œuvre 2006 du Plan national pour l'innovation et le plein emploi', 27 octobre 2006

Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement : ' Rapport d'activité 2005 '

Ministère de l'Education Nationale, de la Formation professionnelle et des Sports : ' Rapport d'activité 2005 '

Ministère de la Famille et de l'Intégration : ' Rapport d'activité 2005 '

Ministère de la Justice : ' Rapport d'activité 2005 '

Ministère de la Santé : ' Rapport d'activité 2005 '

Ministère de la Sécurité Sociale : ' Rapport d'activité 2005 '

Ministère du Travail et de l'Emploi : ' Rapport d'activité 2005 '

Statec : 'Rapport Travail et cohésion sociale', septembre 2006

www.gouvernement.lu

www.logement.lu

www.etat.lu

www.chd.lu

Annexes

Tab 1 : Composition de la population luxembourgeoise entre 1995 et 2005

Année	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Population au 1 ^{er} janvier	406,600	433,600	439,000	444,050	448,300	451,600	455,000
Résidents luxembourgeois	274,100	276,300	276,900	277,330	277,600	277,400	277,600
Résidents étrangers	132,500	157,300	162,100	166,720	170,700	174,200	177,400
% Etrangers	32.59	36.28	36.92	37.54	38.08	38.57	38.99

Source : Statec

Tab 2 : Evolution de la population du Luxembourg entre 1995 et 2005

Année	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Population au 1 ^{er} janvier	405,700	433,600	439,000	444,100	448,300	451,600	455,000
Solde naturel	1,600	1,900	1,800	1,600	1,200	1,900	1,800
Solde migratoire	4,300	3,500	3,300	2,600	2,100	1,500	2,800
Accroissement total	5,900	5,400	5,100	4,200	3,300	3,400	4,600
Variation en %		+6.87	+1.25	+1.16	+0.95	+0.74	+0.75

Source : Eurostat (chiffres arrondis)

Tab 4 : Composition de la population résidente étrangère par nationalité en 2001, 2003, 2004 et 2005

Année	2001	2003	2004	2005
Résidents étrangers	162,300	170,700	174,200	177,400
Dont				
- Portugais	58,700	61,400	63,800	65,700
- Italiens	19,000	19,000	18,900	18,800
- Français	20,000	21,600	21,900	22,400
- Belges	14,800	15,900	16,000	16,100
- Allemands	10,100	10,200	10,300	10,400
- Britanniques	4,300	4,700	4,600	4,500
- Néerlandais	3,700	3,600	3,600	3,600
- Autres UE	9,200	9,700	9,600	9,600
- Autres	22,500	24,600	25,500	26,300

Source : Statec

Tab 5 : Evolution du nombre de demandeurs d'asile 2000-2005

Année	Demandeurs d'asile
2000	628
2001	686
2002	1,043
2003	1,549
2004	1,577
2005	801

Source : Commissariat du Gouvernement aux Etrangers

Tab 6 : Evolution du taux d'emploi national entre 2000 et 2005

Spécification	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Population totale	62.7	63.0	63.8	62.2	62.5	63.6
Hommes	75.0	74.9	75.7	73.3	72.8	73.3
Femmes	50.1	50.8	51.8	50.9	51.9	53.7
Nationaux	61.6	59.1	60.9	59.0	60.1	60.9
Etrangers	64.4	68.6	68.3	66.7	65.8	67.2
Nationaux- hommes	75.0	71.3	73.1	70.3	70.5	70.5
Etrangers- hommes	75.1	80.4	79.7	77.4	76.1	77.2
Nationaux- femmes	46.7	47.1	48.2	47.5	49.4	51.1
Etrangers- femmes	54.6	56.6	57.1	55.8	55.3	57.2

Source: Statec, Enquête sur les forces de travail (rupture de série en 2003)

Tab 7 : Evolution du taux d'emploi UE-25 entre 2000 et 2005

Spécification	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Population totale	62.4	62.8	62.8	62.9	63.3	63.8
Hommes	71.2	71.3	71.0	70.8	70.9	71.3
Femmes	53.6	54.3	54.7	55.0	55.7	56.3

Source: Eurostat

Tab 8 : Evolution de l'emploi intérieur et national (salarié et indépendant) au Luxembourg entre 2000 et 2005

Spécification	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Emploi intérieur	264,773	279,712	288,602	294,087	301,579	311,290
Emploi national	185,903	190,702	194,027	195,862	198,727	201,923

Source: Bulletin de l'emploi 06-2004/07-2006 du Statec