

Prenons un détour pour arriver aux vues du CES sur l'immigration

Retenons d'abord que le gouvernement a demandé cet avis spécial au Conseil Economique et Social dans la perspective de légiférer pour remplacer la législation sur l'immigration surannée datant de 1972. Le gouvernement précédent avait promis la même chose à la suite de la régularisation des sans papiers de 2001. Soit dit en passant que les seuls surpris de la « réapparition » de sans papiers après 2001 sont ceux-là mêmes qui n'ont apporté le moindre changement au dispositif de 1972. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, nous en sommes de nouveau en présence de personnes non - documentées produites par l'inaction de Messieurs les Ministre du Travail et de la Justice en charge du dossier jusqu'en 2004. Forts de leur succès électoral où le discours d'empathie pour les étrangers avait cédé le pas aux déclarations sécuritaires par l'identification pour raisons électorales de(tous le)s Africains de l'Ouest comme trafiquants de drogue.

Lors de la constitution du nouveau gouvernement, la patate chaude asile/ immigration a été passée au partenaire junior. Les socialistes ont avalé la couleuvre, puisqu'elle était emballée dans le prestigieux Ministère des Affaires Etrangères. Toujours est-il que le Ministre et le Ministre délégué ont continué la tradition décennale ... de ne pas être présent auprès de leur administration. Depuis les années '70 les Ministres de la Justice avaient au moins un bureau au Ministère de la Justice (généralement inoccupé, ou alors chauffé par eux/elle une fois par semaine). Les installations flambant neuves des services de l'immigration avenue Monterey n'ont même plus de bureau pour le ou les Ministres. Comme si on pouvait s'en passer. Nous verrons que d'aucuns peuvent en venir à cette constatation dans les faits. Cette distance géographique - qui arrange généralement les titulaires ministériels et leurs fonctionnaires - a eu pour conséquence que l'on ne sentait que rarement la patte des Ministres dans la pratique quotidienne du Ministère. Tout ceci ne serait pas autrement grave s'il n'y avait pas de dérapages. Tous ne parviennent pas à lumière du jour. Nous n'en citerons que deux dans une longue file. Commençons avec l'imminence de l'expulsion sous le ministère Krieps de toute une famille capverdienne dont une des filles est devenue entretemps la coqueluche de la télé luxembourgeoise, expulsion « avortée » grâce aux enseignants de Grevenmacher. Leur intervention appuyée par l'ASTI a fait remonter le dossier au Ministre lui-même et plus question d'expulsion. Venons - à nos jours et prenons l'expulsion récente du biélorusse vers Minsk. Comment peut - on expulser un opposant dans les geôles de Monsieur Lukaschenko envers lequel l'Union européenne, sous présidence luxembourgeoise, a décrété des sanctions? Décision d'un des deux Ministres ou de leurs fonctionnaires : voilà une bonne fausse question, puisqu'il ne peut y avoir de responsabilité que dans le chef du membre du gouvernement. Dans les deux cas cités et les nombreux qui se situent entre eux, rien d'illégal ne s'est passé: les expulsions se sont faites avec la (délégation de) signature du Ministre respectif. On ne peut évidemment pas demander à un Ministre de tout suivre et rien de plus normal que de déléguer des compétences. Si un Ministre signe de sa main une lettre pour s'excuser de ne pas pouvoir assister au 137e anniversaire de la fanfare de Bas-Bellain, ne pourrait - on s'imaginer qu'il ait auprès de lui une personne de confiance qui entasse les courriers d'anniversaires de sapeurs pompiers et autres piliers de l'électorat d'un côté et les décisions d'expulsion par exemple d'un autre côté? L'autogestion dont se sont emparés certains services explique pourquoi ils se satisfont des vides juridiques existants et qui leur permettent des décisions sans base légale. Citons en quelques - unes . La réunification familiale (des ressortissants de pays tiers) se fait toujours encore sans base légale. Demander e.a. une assurance-vie établie par une compagnie d'assurance agréée au Luxembourg garantissant pendant 5 ans une rente mensuelle de 1000 euros pour qu'un conjoint puisse être autorisé à rejoindre l'autre conjoint avec leurs enfants communs peut relever du bon sens pour d'aucuns, mais se fait sans la moindre base légale. Citons Marc Elvinger à propos de la façon « d'administrer » les étrangers : « Il est politiquement symptomatique que vis-à-vis d'une catégorie d'administrés en situation particulièrement précaire, les responsables politiques se complaisent dans l'exercice d'un

pouvoir régalien - assurément grisant - dont les progrès de l'État de droit sont, en général, venus les priver »¹. Faut-il rappeler ici que la régularisation des sans - papiers de 2001 se faisait aussi sans base légale. Un simple vademecum avait été publié. A l'époque le tribunal administratif avait statué que le gouvernement devait se tenir au dispositif de ce vademecum: cet arrêt venait malheureusement tard et n'influa plus sur les décisions déjà prises.

Nous pourrions continuer la liste des exemples en évoquant des situations d'étudiants, des non réponses conséquentes à certains courriers, etc. etc.

Après ce détour, des lecteurs se diront que l'auteur avait encore des comptes à régler et que tout ceci n'est guère en relation avec l'avis du CES.

Venons - en donc à l'avis du CES

D'entrée, le CES précise qu'une politique d'immigration ne saurait avoir d'influence que sur les ressortissants de pays tiers, les citoyens de l'Union européenne bénéficiant de la libre circulation. La marge de manœuvre est donc très étroite puisque les étrangers non-communautaires sont peu nombreux au Grand Duché.

Le CES aborde la question de la période de transition pour les huit nouveaux Etats-membres de l'Europe de l'Est et les tout nouveaux Bulgarie et Roumanie. Le gouvernement déclare que des permis de travail seraient accordés aux ressortissants de ces pays avec bienveillance absolue. « Le CES tient à remarquer que les mesures décidées par le Gouvernement ne s'expriment que par de simples pratiques administratives au lieu de trouver leur répercussion dans un texte légal. » tout en invitant le gouvernement à mettre fin avant terme aux régime transitoire.

Quant aux ressortissants de pays tiers, les seuls qui d'après le jargon communautaire mériteraient encore l'appellation « immigrés », le CES note que des dispositions concernant le regroupement familial, les droits des immigrés de long séjour et l'accès d'étudiants et de chercheurs coulés dans des directives européennes² sont toujours en souffrance, le délai de transposition des deux premières étant dépassé et les condamnations par la Cour de Justice des Communautés Européennes en route. Mais qui se soucie d'une condamnation de plus pour non transposition de directives ? Il n'y aura sans doute réveil côté luxembourgeois qu'au moment où des pénalités y seront associées. Pour l'instant l'absence de volonté politique contribue à redorer le blason européen en négative.

(pour voir l'état de transposition des directives en matière d'immigration et d'asile consultez le site de l'ASTI www.asti.lu/?page_id=320)

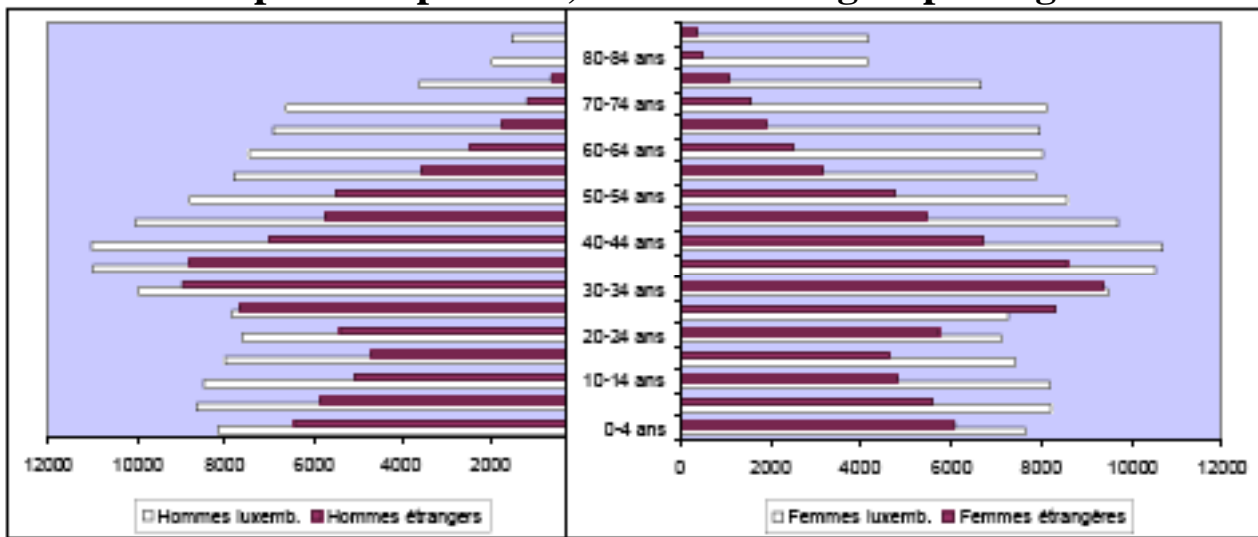
Constation à la page 11 : « Le pourcentage élevé de travailleurs de nationalité non luxembourgeoises dans l'emploi intérieur au Luxembourg montre à quel point l'apport de main d'oeuvre étrangère est devenu un élément permanent, indispensable et structurel de l'économie. Il est certain que dans les années à venir, le faible taux de résidents nationaux dans l'emploi intérieur, qui n'était plus que de 33% au 31 mars 2006, diminuera encore. » Constatation banale diront certains, cependant peut-on se demander quelle est la perception des dizaines de milliers d'affiliés de OGBL, LCGB et autre CGFP dont les représentants ont fait ce constat. Ou en d'autres termes comment les contenus de cet avis seront diffusés en premier lieu au sein des organismes qui constituent le CES, sans oublier les moyens dont dispose un des partenaires de cet organe, à savoir le gouvernement et son Service Information et Presse.

Un peu plus loin le document publie le graphe suivant :

¹ In : Letzebuenger Land 8 juin 2001

² Directive 2003/109/CE conc. les résidents de longue durée
Directive 2003/86/CE conc. le regroupement familial
Directive 2004/114/CE conc. les étudiants

Population par sexe, nationalité et groupe d'âge



Source : STATEC-CES

Le CES note que le Luxembourg est confronté à un problème de vieillissement de la population et de dénatalité. Le graphe devrait être complété par l'évolution des naissances qui montre que depuis plusieurs années les 40% d'étrangers résidents ont davantage d'enfants que les 60% de Luxembourgeois.

Citons encore le CES : « Il est donc illusoire de penser que le marché du travail national pourra se ressourcer ad aeternam dans les seules régions frontalières du Luxembourg ou dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, lesquels connaissent eux-mêmes une démographie déficitaire et un manque sensible de main-d'oeuvre. En présence des programmes et des politiques d'emploi visant à retenir les travailleurs dans leur pays, en présence de l'expansion de leurs économies et en présence du vieillissement de leurs propres populations, les flux migratoires en provenance des pays d'émigration européens finiront par se réduire voir disparaître.

À terme, la société luxembourgeoise doit se préparer à accueillir de plus en plus d'immigrés non-européens, venant de plus en plus loin, dont l'ethnie, la religion et la culture seront très différentes de celles de la population autochtone. Comme le démontrent les expériences dans d'autres pays européens, l'arrivée de cette nouvelle génération d'immigrés rendra l'intégration et la cohésion sociale considérablement plus difficiles.

De toute façon, s'il est vrai que l'immigration peut atténuer le problème du vieillissement de la population, il ne peut pas le résoudre, sauf à imaginer des flux migratoires d'une telle ampleur qu'ils épuiseront manifestement les capacités d'intégration des sociétés concernées ".(pp15,16)

Le CES consacre plusieurs pages aux enjeux économiques et sociétaux.

Il commence par évoquer la croissance des biens et des services induite par une augmentation de la population. Si les compétences des « nouveaux » sont complémentaires à celles des autochtones, le PIB augmentera et l'immigration de travailleurs qualifiés aura un effet positif durable sur le taux de croissance. L'effet de l'immigration sur le marché de l'emploi est donc globalement positif, surtout si elle est à forte composante qualifiée, en raison de la productivité supérieure des travailleurs qualifiés.

Comme le Luxembourg n'est pas le seul à chasser les « qualifiés » il reste à savoir si la logique évoquée ici ne sera pas mise en cause par des conditions plus intéressantes et moins bureaucratiques offertes par d'autres pays en voie de vieillissement et de dénatalité. Presque tous les pays européens sont dans cette catégorie et si les Etats-Unis n'en font pas partie, leur attractivité n'est pas moindre. Le soussigné n'étant pas expert en économie se permet de mettre en doute qu'il ne faille cibler que les hautement qualifiés ; leur nombre nécessairement plus réduit ne suffira pas à combler les déficits

démographiques, d'autres têtes et bras seront nécessaires même « dépourvus » de bac + x. Quant aux répercussions de l'immigration sur la société, le CES note que l'image positive de l'immigré s'est ternie à cause des clandestins, du bousculement des rapports de force numérique en faveur des immigrés, le déclin de la langue luxembourgeoise au profit du français, de l'augmentation du taux de chômage. Il faudrait prendre au sérieux ces appréhensions des Luxembourgeois. « Afin d'apaiser ces peurs et de prévenir l'apparition de tout phénomène xénophobe dans la population luxembourgeoise, il est important d'assortir la politique d'immigration de vastes campagnes d'information et de communication sur la nécessité et les bienfaits économiques, sociaux et culturels des migrations et d'une politique d'intégration active, accompagnée. Ces campagnes devront aussi faire comprendre au public que l'immigration est un élément fondamental de l'identité luxembourgeoise » (pp 20.21)

Immigration et compétitivité

Le rapport connaît plusieurs plumes d'auteur, ce qui sommes toutes n'est pas étonnant vue la composition du CES. Voilà qu'on y plaide que les secteurs des finances et des services en général peuvent recruter du personnel hautement qualifié dans le monde entier. Nous avons déjà rencontré l'argument sous une autre plume il y a quelques pages. Un peu plus loin on plaide donc pour une simplification des démarches administratives, pour davantage de transparence et de rapidité dans l'octroi d'un permis unique couvrant travail et séjour. Idem pour les indépendants et les étudiants. À la page 28 le CES insiste sur « la nécessité d'accompagner la politique d'immigration par une politique d'intégration ambitieuse visant l'insertion rapide et durable des immigrés dans la société luxembourgeoise. »

Le souhait et l'utilité d'une politique européenne en matière d'immigration sont évoqués : réaliste, le CES en se fait pas trop d'illusion à moyen terme à ce sujet.

Immigration ET Intégration

Pas moins de 12 pages (sur 40) sont consacrées au volet intégration. On y évoque les offres linguistiques à compléter, un type de contrat d'accueil et d'intégration à proposer, la pénurie de logements, la scolarisation. Pour le volet scolarisation le CES annonce un avis à part.

(encart)

Pour ce qui est de l'accueil on parle d'un kit d'intégration à remettre par la commune, d'un « tuteur » civil » aidant l'immigré à élaborer un projet personnel d'intégration, d'un contrat d'accueil comme en France, de cours de langue à l'arrivée au pays rendus attractifs par un bonus, à savoir qui fréquentera ces cours à l'arrivée pourrait demander la nationalité après 3 ans déjà. Finalement le CES constate que le Comité interministériel devant coordonner les politiques des différents Ministères et conseiller le gouvernement ne remplit pas son rôle et qu'il faut le revaloriser.

Un Premier Ministre aux abonnés absents ?

Notons ici que le Premier Ministre risque d'avoir dévoilé la continuité en la matière, c'est-à-dire l'absence de volonté politique pour une coordination entre immigration et intégration. En réponse à une question parlementaire³ de Felix Braz posée le 28 septembre 2006, Monsieur Juncker informe le 17 novembre suivant que le gouvernement a chargé le Ministère de l'Immigration d'élaborer une nouvelle législation en matière d'immigration devant remplacer la loi de 1972. « La réforme envisagée concerne tant les aspects de l'immigration que la question de l'intégration active des non Luxembourgeois. » Et de rappeler les compétences respectives des Ministres de l'Immigration et de la Famille. Et d'invoquer le comité interministériel qui « est appelé à proposer des mesures en

³ Question parlementaire 1311

matière d'intégration. Par ailleurs, un groupe de travail ponctuel pour l'organisation de cours d'intégration a été mis en place sous la responsabilité du Commissariat du Gouvernement aux Etrangers. (...) la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires Etrangères est représentée au sein du comité interministériel et du groupe de travail pour l'organisation des cours d'intégration. Au vu de l'organisation ainsi mise en place, j'estime que toutes les conditions pour une approche concertée et coordonnée en matière d'immigration et d'intégration sont réunies ».

Un Premier Ministre ne peut pas tout savoir, et mieux vaut qu'il n'ait pas à s'occuper de tous les détails, sinon... . Dommage que ceux qui ont rédigé la réponse du chef du gouvernement n'aient pas fait état de l'état moribond du comité interministériel, du groupe de travail qui ne s'était pas réuni pendant toute une année et qui semblait certes sur le point de finir ses travaux à la mi- décembre, mais où le représentant du Ministère de l'Immigration ne siège que depuis la réunion de novembre et ce après maintes interventions à cet effet des ONG présentes dans cet organe. Si on pouvait avoir une lueur d'espoir quant à un débouché pour ce groupe, il faut constater qu'il a rejoint le cimetière peuplé des cadavres des groupes de travail voués à l'échec.

Le même Premier Ministre mettait le doigt sur les sociétés parallèles en train de se constituer au Luxembourg le 12 octobre 2005 : « On aimerait bien croire ceux qui disent que l'intégration des étrangers dans notre pays est réussie. Or la réalité est parfois tout à fait différente: ici, comme ailleurs en Europe, il se forme de véritables sociétés parallèles. Nous avons besoin d'une nouvelle loi sur l'immigration, remplaçant celle de 1972 et basée sur un nouveau concept plus volontariste de l'intégration. »

L'automne 2006 semble avoir effacé les analyses de l'automne 2005. Dommage.
A moins que le printemps 2007 !

Un encart :

Renaissance du tronc commun par consensus ?`

Evoquer le tronc commun réunissant les élèves jusqu'à l'âge de 15 ans dans une structure scolaire commune, au lieu de les séparer (pour la vie) à l'âge de 12 ans entre classique, technique et préparatoire, relève presque de l'hérésie, tant cette approche pratiquée dans les pays bien classés par PISA est décriée au Grand Duché.

Eh bien citons le CES à la page 39 où l'on peut lire après de savantes explications (émanant d'une autre plume encore) sur l'équité de l'école la phrase suivante : « De ce texte, le CES tire la conclusion qu'il est urgent de créer des structures scolaires beaucoup plus intégrées voire une structure unique pour les enfants âgés de 12 à 15 ans du type tronc commun. »

L'avis du CES a été adopté à l'unanimité, faut-il le rappeler ?