

Le CAI, le CIR ... : instruments importants et utiles dans le processus d'intégration ?

En remerciant les organisateurs pour me donner l'occasion de conclure cette conférence, je voudrais partager un certain nombre de réactions inspirées des interventions des trois intervenants et de réflexions personnelles.

Tout d'abord, en me basant sur les différentes interventions, permettez-moi de relever que le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) au Luxembourg et le contrat d'intégration républicaine (CIR) en France constituent une première étape, un point de départ, dans le cadre d'un parcours, d'un processus d'intégration, pour un meilleur vivre-ensemble qui ne se réduit et ne s'épuise pas au fait d'avoir suivi ou accompli un certain nombre des prestations. L'intégration, le vivre-ensemble se fait au jour le jour, et je conçois mal qu'un processus d'intégration puisse être achevé à un certain moment. Le suivi des prestations du contrat peut impulser, motiver les participants, leur donner envie d'aller de l'avant, en leur donnant un certain nombre de clefs comme l'ont souligné plusieurs intervenants.

On vient de discuter d'un instrument phare de la politique d'intégration : le CAI ou le CIR. Il s'agit de mesures publiques destinées à favoriser l'intégration, exclusivement destinées aux personnes de nationalité étrangère. Des instruments analogues ou semblables existent dans la plupart des autres pays de l'Union européenne. Au Luxembourg, le CAI est un instrument public d'intégration parmi d'autres. On pourrait dire qu'il relève des mesures faisant partie de la politique d'intégration qu'on peut qualifier de « mesures ciblées », destinées exclusivement à des ressortissants de nationalité étrangère. Au Luxembourg, d'autres mesures complètent ce dispositif. On peut citer notamment le congé linguistique permettant aux actifs d'apprendre le luxembourgeois pendant les heures de travail, ou sur le plan de l'éducation, l'action du service de scolarisation des enfants de migrants et de la cellule d'accueil scolaire pour élèves primo-arrivants. À cela s'ajoute la politique d'intégration qu'on pourrait qualifier de « générale », dès lors qu'elle s'applique à toutes les personnes indépendamment de leur nationalité. Une fois que le migrant dispose d'un droit de séjour et d'un accès au marché de l'emploi, il bénéficie de l'égalité (juridique) de traitement avec les ressortissants nationaux dans la plupart des domaines de la vie sociale.

Les interventions ont fait ressortir plusieurs points communs entre les dispositifs luxembourgeois et français basés essentiellement sur le contenu des prestations, ce qui n'est pas étonnant dès lors que le Luxembourg s'est inspiré du modèle français. Les deux modèles participent également d'une conception de l'intégration basée sur l'engagement de l'individu à vouloir s'intégrer dans la société en suivant une formation linguistique et une formation civique pour s'approprier ou du moins être informé sur les valeurs de la société d'accueil et mieux en connaître le fonctionnement. Ces clefs d'entrée devraient faciliter l'insertion dans son nouvel environnement en vue d'y construire sa vie de façon autonome.

Je voudrais m'attarder sur quelques différences fondamentales entre les deux dispositifs :

- a) Une première différence majeure réside dans le public-cible du CAI respectivement du CIR, fondamentalement différent entre les deux pays. En France, le CIR concerne les ressortissants de pays tiers. Le Luxembourg a pris d'emblée le choix d'inclure les ressortissants communautaires pour accéder aux prestations du CAI, comme c'est

d'ailleurs également le cas dans d'autres domaines de la vie sociétale. Comment, en effet, concevoir sa politique dite d'intégration ou de vivre-ensemble dans un pays dont la population de nationalité étrangère se compose de 84% de citoyens UE et de 16% de personnes issues de pays tiers ?

Cette ouverture à tous les résidents étrangers permet d'appliquer l'égalité de traitement entre les uns et les autres, comme c'est d'ailleurs le cas sur d'autres plans, dans d'autres domaines, tels que la participation de personnes de nationalité étrangère aux élections communales par exemple.

En France, la situation de l'immigration est inversée : la population de nationalité étrangère se compose d'un tiers de ressortissants communautaires et de deux tiers de ressortissants de pays tiers.

Une seconde considération porte sur une autre caractéristique des publics-cibles qui peut différer d'un pays à l'autre : Au Luxembourg, le public cible est constitué par les résidents étrangers de 16 ans et plus qui souhaitent s'installer durablement au pays. Parallèlement les primo-arrivants, définis dans la législation nationale comme les ressortissants étrangers avec un séjour de moins de 5 ans de résidence, sont aussi prioritaires. Notons au passage que la notion de primo-arrivant peut varier d'un pays à l'autre : En Wallonie, qui dispose d'un instrument analogue sur le contrat d'intégration, le primo arrivant est considéré comme une personne ayant une durée de séjour de moins de trois ans.

Pour information, 25.150 personnes de nationalité étrangère, tous âges confondus, sont arrivées au Luxembourg en provenance de l'étranger en 2019.

- b) Une deuxième différence majeure réside dans le caractère obligatoire du CIR en France et facultatif du CAI au Luxembourg. Au Luxembourg, il est proposé et non pas imposé. On ne pourrait d'ailleurs pas en faire autrement à partir du moment où l'on intègre les citoyens de l'Union européenne, puisque le droit communautaire ne permet pas d'en faire une obligation.

J'aimerais cependant pointer une incohérence dans le discours concernant le dispositif luxembourgeois d'intégration, évoquant directement ou indirectement une obligation d'intégration. « L'intégration » du moins telle qu'elle est comprise au niveau politique au Luxembourg, est à double sens, multidimensionnelle, à long terme, et basée sur une démarche volontaire. Cela n'empêche que dans l'exposé des motifs du règlement Grand-Ducal portant sur les conditions d'application et les modalités d'exécution du CAI, qui est facultatif, on est face à une triple injonction : l'étranger **doit** manifester sa **volonté** de **vouloir** s'intégrer. Le discours peut donc s'éloigner du caractère facultatif.

- c) Une autre particularité du modèle luxembourgeois tient au fait le CAI est basé sur une formation linguistique qui peut être offerte dans une des trois langues officielles du pays : le luxembourgeois, le français et l'allemand. Il n'y a pas donc pas, du moins dans ce dispositif, une langue qui favorise exclusivement le processus d'intégration au Luxembourg, mais plusieurs langues, ce qui est d'ailleurs corroboré par des études

sociologiques au Luxembourg. D'où la survenance régulière d'une question : quelle langue apprendre en premier ? D'autant plus que le marché de l'emploi est stratifié d'un point de vue linguistique, et le français continue toujours à y jouer un rôle majeur, à côté d'autres langues bien entendu.

À cet égard, le CAI se distingue d'une autre mesure relevant des politiques d'intégration, à savoir le congé linguistique offert aux salariés pour apprendre le luxembourgeois. Pour rappel, le congé linguistique est un congé spécial supplémentaire destiné aux actifs de toutes nationalités (et aux personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale) d'apprendre ou de perfectionner leurs connaissances de la langue luxembourgeoise afin de faciliter leur intégration dans la société.

Au passage, il est intéressant de noter que les cours d'instruction civique au Luxembourg sont proposés en sept langues différentes.

- d) Une autre différence majeure réside dans les conséquences relatives au fait d'avoir respecté le contrat. En France, la sanction est le non-accès à une carte de séjour pluriannuelle. En Wallonie, où existe un parcours d'intégration obligatoire, le RPT est obligé de fréquenter les modules du parcours d'intégration sous peine d'une amende administrative, mais qui n'aura pas de répercussion sur le droit de séjour.

On peut s'interroger à cet égard sur le fait de savoir si une intégration efficace peut se faire sous la contrainte ou la menace. Le Luxembourg a mis en place trois incitatifs: outre les tarifs réduits pour accéder aux cours de langue, le fait d'avoir suivi les prestations du CAI est un élément qui peut être pris en considération plus particulièrement dans la perspective d'accéder au statut de résident de longue durée pour le ressortissant de pays tiers. Enfin, il sera également pris en considération pour le résident étranger souhaitant demander, le moment venu, la nationalité luxembourgeoise.

Entre 2017 et 2020, 275 personnes ont acquis la nationalité luxembourgeoise par option alors qu'elles ont rempli les engagements au niveau CAI. Il s'agit de 1,6% des personnes adultes résidant au Luxembourg ayant acquis la nationalité durant cette période. Il serait intéressant de connaître la proportion par rapport aux signataires sur la même période.

Le fait de ne pas avoir suivi le CAI ou de ne pas avoir respecté le CAI n'est pas un motif explicite de refus du statut de résident de longue durée. Le respect du CAI est un élément parmi d'autres pour évaluer le degré de l'intégration de l'étranger.

On pourrait par ailleurs se demander si ces incitatifs sont suffisants. Cela mériterait une analyse et une évaluation.

- e) Une autre différence majeure réside dans le volume de l'offre des prestations : la formation linguistique et la formation civique. La question reste posée si l'on peut étoffer l'offre en s'inspirant de la situation en France ou d'autres pays, sachant que le

CAI est un dispositif largement ouvert. Au Luxembourg, les cours d'instruction civique durent 6 heures et il n'y a pas de volume fixé au niveau de l'apprentissage de langues. En Allemagne, les cours d'intégration généraux comprennent 600 heures de cours de langue, et 100 heures de cours d'orientation. Ces volumes peuvent être augmentés en fonction de besoins spécifiques des personnes. En France, sur base d'un test sur ses compétences linguistiques en français, le signataire du CIR se voit, le cas échéant, prescrire une formation linguistique dont le volume horaire peut varier 100, 200, 400, 600 heures selon le type de public. Par ailleurs, le signataire doit suivre 4 jours de formation civique.

L'évaluation est essentielle, qui bénéficie le plus des prestations ? Quel est leur impact sur le parcours d'insertion ?

L'intervention de M. Hillel Rapaport a montré l'importance de l'évaluation pour adapter, le cas échéant, les prestations offertes dans le cadre du contrat. L'exemple français est intéressant à cet égard, dans la mesure où ils ont essayé de mesurer l'impact d'un des volets du contrat, à savoir la formation linguistique sur l'intégration économique des immigrés, en effectuant une analyse longitudinale auprès d'un panel de signataires du contrat. Démarche intéressante, alors qu'au Luxembourg, ce type d'analyse est plutôt rare.

Les interventions ont souligné l'importance d'une évaluation qui devrait combiner les approches quantitative et qualitative.

Un rapport d'évaluation sur le CAI réalisé en 2015 par l'Université de Luxembourg dans le cadre d'un cofinancement AMIF s'était d'ailleurs basé une approche quantitative et qualitative. Ce rapport a fait ressortir notamment un certain nombre de publics sous- ou sur-représentés.

- a) Une large prédominance des ressortissants de pays tiers par rapport à leur poids dans la population globale.
- b) Une large sous-représentation des ressortissants communautaires qui restent néanmoins majoritaires.
- c) Une sous-représentation des personnes à niveau éducatif inférieur et une surreprésentation des catégories avec un niveau de formation supérieure.
- d) Une sur-représentation des bénéficiaires du canton de Luxembourg.

Un enjeu majeur, relevé également par les intervenants, reste l'accès et l'adaptation du dispositif à des personnes à niveau d'éducation inférieur, ou encore à des personnes vulnérables.

Une autre question soulevée est celle de l'accès et du traitement des données personnelles.

Qui connaît le CAI ? Quelle promotion du CAI ?

Combien de personnes connaissent le CAI ? L'instrument est-il connu dans toutes les communes, auprès des membres des commissions communales d'intégration ? Quelle communication autour de la promotion du CAI ? Alors que le bilan de 2015 et l'une des interventions aujourd'hui ont montré que les réseaux des amis constituent la principale source de diffusion du CAI.

Comment développer la communication ? Quelle coordination avec les communes pour informer sur l'existence du CAI, sachant que les communes sont les premiers interlocuteurs des primo-arrivants ?

L'ambition est de régionaliser le CAI afin de faire profiter au maximum de personnes, communautaires, non-communautaires, des quatre coins du pays. Une promotion du dispositif engendre des attentes qui exigent une obligation de moyens. Mais quelles sont les ressources disponibles s'il y a une volonté de « décentraliser » le CAI ?

Sylvain Besch
CEFIS