

L'intégration, un impératif économique et sociétal

L'immigration et l'intégration constituent des enjeux majeurs pour nos sociétés vieillissantes. Les caractéristiques spécifiques de notre pays, liées à son dynamisme économique et au besoin de main-d'œuvre qui s'y rattache, lui font prendre une place particulière en Europe. Notre modèle d'accueil et d'intégration est mis sous pression par l'évolution récente de la structure de l'immigration. Ces mutations plaident pour une adaptation progressive de la politique d'intégration basée sur des données probantes et des analyses rigoureuses. Il en va de la survie de notre modèle sociétal inclusif et prospère.

Les comparaisons internationales révèlent des changements progressifs et profonds dans la taille et dans la structure de l'immigration à destination des pays industrialisés. Entre 1960 et 2020, la population d'origine étrangère a augmenté beaucoup plus rapidement que la population totale, faisant passer la proportion moyenne d'immigrés dans les pays riches de 4,5 à 12%. Un autre fait avéré est que cette évolution s'explique principalement par l'afflux d'immigrants en provenance des pays en développement. Les causes profondes de ces tendances sont connues : de larges disparités de croissance démographique entre les pays riches et les pays pauvres, de fortes inégalités économiques, une mondialisation accrue facilitant les déplacements, des instabilités politiques, des chocs climatiques, pour ne citer que celles-là. Cette immigration en provenance de pays géographiquement, économiquement, politiquement et culturellement plus distants est un phénomène flagrant – surtout dans les grandes métropoles – qui engendre des peurs au sein de la population et pose le défi majeur de l'intégration des immigrés.

Cette intégration constitue pourtant l'un des principaux enjeux de notre temps. Étant donné le vieillissement de notre population et nos besoins toujours croissants de main d'œuvre, nous, Européens, n'avons d'autre choix que de recourir à l'immigration sous peine de remettre en cause notre prospérité. Par ailleurs, restreindre cette immigration est vraisemblablement contre-productif et matériellement illusoire, étant donné les écarts de revenus persistants entre pays et le développement des moyens de transport et de communication. La question qui devrait plutôt nous occuper est de savoir si nous réussirons ou non cette intégration, et comment y parvenir. En cas d'échec, les sociétés européennes seront durablement fracturées, et risquent de voir la construction européenne et notre modèle démocratique menacés par la montée de mouvements xénophobes et populistes. Si le défi est énorme pour l'Europe, il l'est d'autant plus pour le Luxembourg, petit pays carrefour, avec une proportion d'immigrés très importante parmi ses résidents.

En effet au Grand-Duché, les tendances migratoires sont encore plus spectaculaires que dans les autres pays industrialisés. Entre 1960 et 2020, la part des immigrés est passée de 13,1 à 47,1%. Dans le même temps, la part des immigrés originaires des pays en développement a bondi de 1,3 à 10,4%. Cette augmentation s'explique par des afflux croissants en provenance de quelques pays : Chine, Monténégro, l'Inde, Cap Vert, Kosovo, Brésil, Russie, Maroc ou encore Turquie. De plus, depuis le début des années 2000, le Luxembourg est l'un des pays de l'OCDE qui accueille relativement le plus de demandeurs. Avec une moyenne de 3.500 demandes d'asile par million d'habitants depuis 2015, le Luxembourg occupe la seconde place du classement derrière la Grèce.

L'intégration de ces nouveaux migrants économiques et des bénéficiaires de protection internationale constitue un enjeu majeur pour le pays, avec des implications potentiellement fortes à la fois sur la cohésion sociale, le vivre ensemble et sur l'économie nationale.

Une intégration à deux vitesses

Le Grand-Duché a une longue tradition d'immigration de travail. En termes de performance d'intégration, si l'on compare l'immigré moyen au natif moyen, le Luxembourg se situe autour de la moyenne européenne en matière de logement, de décrochage scolaire ou de santé. Notre dynamisme économique nous permet de faire mieux que nos partenaires européens en ce qui concerne l'accès au marché du travail. Nous faisons en revanche moins bien en termes d'accès à l'emploi public et d'acquisition de la nationalité. En d'autres termes, si l'étape première d'intégration par l'emploi est largement atteinte, les nouveaux arrivants arrivent rarement jusqu'à devenir officiellement luxembourgeois, signe d'intégration pérenne.

De surcroît, l'intégration par l'emploi plutôt réussie cache des disparités importantes selon l'origine des immigrés. Tous les indicateurs se dégradent en effet lorsqu'on se concentre sur les immigrés non européens – qui sont de plus en plus présents. Malgré une situation de quasi plein-emploi, le taux d'emploi des

immigrés hors-UE est d'environ 10 points inférieur à celui des natifs. En matière de pauvreté, la différence entre les natifs luxembourgeois et les ressortissants non-européens est la plus élevée au sein des pays de l'OCDE. Le taux de pauvreté de ces derniers est de 46.6%, soit 4,2 fois plus que les personnes nées au Luxembourg. A titre de comparaison, ce rapport s'élève à 3,5 en Belgique, en France ou en Suède, contre seulement 1,5 en Irlande et au Royaume Uni. Certes, le revenu médian du Luxembourg est supérieur à celui des autres pays européens, mais le coût de la vie – en particulier du logement – y est également plus élevé. Les descendants des ressortissants des pays non-européens rencontrent également des difficultés importantes, tant sur le plan scolaire que pour s'insérer sur le marché du travail. Les enfants nés au Luxembourg de parents immigrés ont des résultats en compréhension à l'écrit largement inférieurs à ceux nés de parents natifs. Soulignons que cette situation concerne également les enfants de parents d'origine portugaise. Ceux-ci sont souvent relégués vers des filières techniques et professionnelles, et sont sous-représentés parmi les diplômés du supérieur.

La situation sur le marché du travail des bénéficiaires de protection internationale est encore moins favorable. Les raisons de cette situation sont bien connues : méconnaissance de la langue, distance culturelle, manque de réseau, manque de préparation à la migration, traumatismes physiques et psychiques, contraintes familiales, etc. La situation au Luxembourg n'est de ce point de vue pas différente de celle des autres pays européens. Une étude récente de l'OCDE souligne ainsi que le taux d'emploi des ressortissants syriens et érythréens avoisine 35% au Luxembourg, et celui des Afghans s'établit à 28%. A titre de comparaison, le taux d'emploi des luxembourgeois avoisine les 70%.

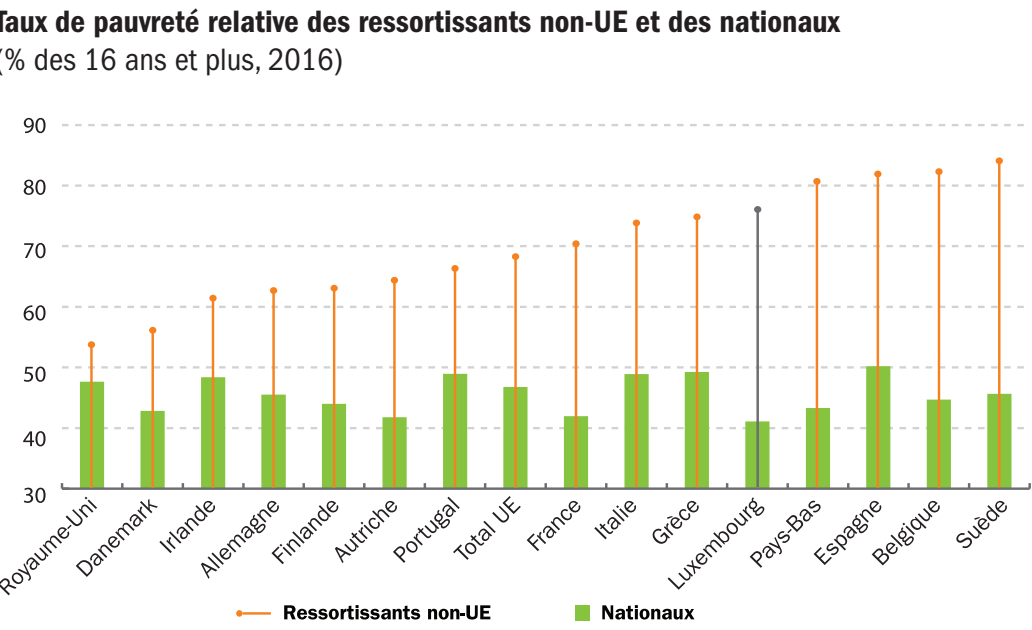
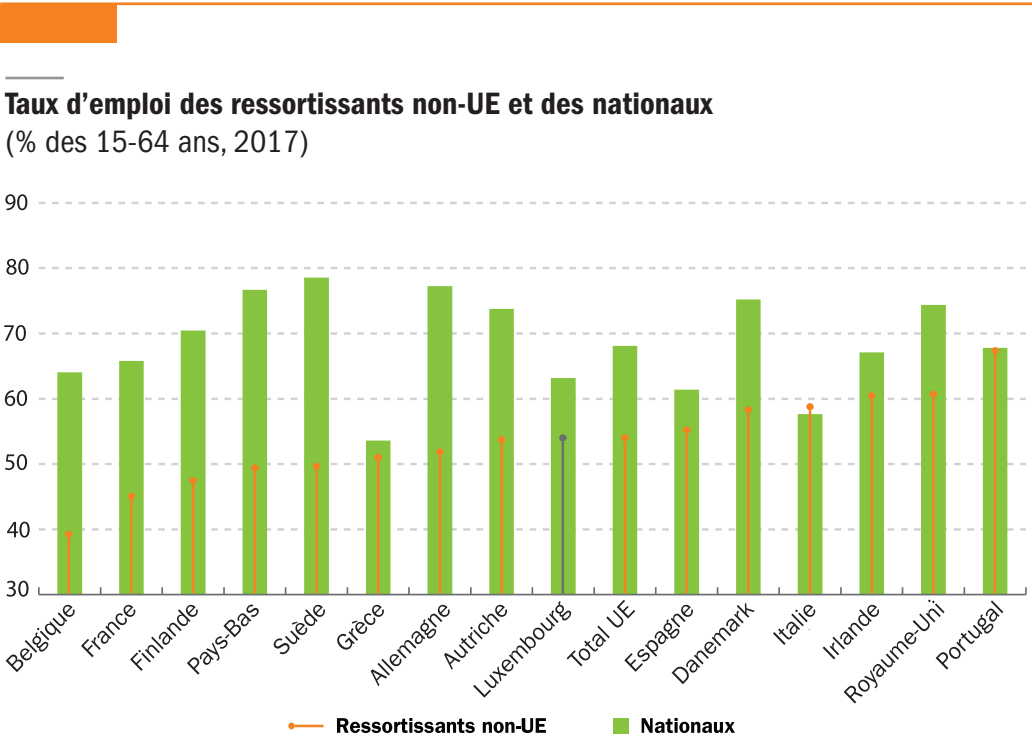
L'intégration par l'emploi plutôt réussie cache des disparités importantes selon l'origine des immigrés.

Une politique d'intégration dynamique, mais en quête d'efficacité

Comme ses partenaires européens, le Grand-Duché de Luxembourg a mis en œuvre une politique visant à faciliter l'accueil et l'intégration des immigrés, à assurer l'égalité des chances et à promouvoir la cohésion sociale. L'efficacité de cet ensemble de politiques n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation ou d'un suivi systématique.

Le **Contrat d'Accueil et d'Intégration** est un programme volontaire ouvert à tous les ressortissants étrangers. Certainement utile, il semble cependant qu'il manque largement sa cible puisque parmi la population étrangère seulement 10% y participent et parmi ceux qui participent, les deux tiers sont européens. Ce sont donc ceux qui en ont potentiellement le moins besoin qui suivent ce programme. L'augmentation du nombre de ressortissants des pays tiers et les difficultés d'intégration sous-jacentes nécessitent des ajustements graduels et appellent à une évaluation rigoureuse tant des incitants à participer au programme que de ses effets sur les performances des immigrés.

Le **Parcours d'Intégration Accompagné** est quant à lui réservé aux demandeurs de protection internationale. Il est obligatoire et implique une formation linguistique et d'alphabétisation ainsi qu'une séance d'information sur la vie au Luxembourg. L'ambition de ce programme peut paraître limitée, et les formateurs font face à des difficultés notamment liées à l'hétérogénéité des publics en termes de motivation, de



niveau linguistique d'entrée, de contraintes familiales. L'accroissement rapide du nombre de demandeurs de protection internationale rend nécessaire une réflexion sur l'absence de certification et de suivi des acquis de ce parcours, ainsi que sur le lien avec l'accès au marché de l'emploi.

Enfin, tous les immigrés bénéficient également du **Plan d'Action National (PAN)** qui soutient de multiples actions menées par les autorités locales et un monde associatif dynamique. Au niveau communal, un **Plan Communal d'Intégration (PCI)** est supposé permettre aux responsables de structurer et coordonner ces actions et mesures locales. Mais ceci ne concerne qu'un nombre limité de communes : seulement 5 communes en 2022, alors qu'un plan est en cours d'élaboration dans une vingtaine d'autres. En outre, on ne sait combien d'immigrés bénéficient de ces PCIs. Le PAN *Intégration* prévoit un cadre général, stratégique et durable pour la mise en place de ces mesures d'intégration décentralisées. Il pourrait, selon la Ministre Corine Cahen, se voir renforcé d'un plan de lutte contre le racisme et les discriminations dans les prochains mois, le PAN *Racisme*. Le PAN procède par appels à projets sur des thématiques prioritaires et offre un support financier important aux associations. Il s'appuie sur une approche *bottom-up* originale et pertinente, qui vise à stimuler, à travers un appel public à candidatures et des instruments de financement flexibles, la génération d'idées innovantes par les acteurs de terrain. Mais l'efficacité de cet ensemble de mesures est incertaine, et l'analyse des actions du passé est même impossible étant donné l'absence de collecte systématique de données. A titre de comparaison, les programmes de coopération au développement tels que le *Fonds d'Innovation pour le Développement* en France suivent également cette approche *bottom-up*, mais imposent aux « innovateurs » de mettre en œuvre ou de participer à une évaluation d'impact de leur intervention. Ce modèle pourrait utilement être transposé aux PANs. Ceci impliquerait que les innovateurs assurent le suivi des effets de leurs actions et des retombées sur les publics cibles. Pour les projets les plus ambitieux, le gouvernement pourrait soumettre les innovations à une évaluation scientifique externe, avant une déclinaison de l'initiative locale à une échelle plus large.

A l'ère des *evidence-based policies*, le moment semble opportun pour la mise en place d'une évaluation rigoureuse et systématique de l'impact des programmes d'intégration et identifier les pistes d'amélioration, les besoins non satisfaits et les réorganisations nécessaires.

L'évaluation contribue à générer un impact élevé et durable, et à améliorer le rapport coût-efficacité des politiques publiques.

Situé au cœur d'une Europe où les populistes ont le vent en poupe, le Luxembourg est marqué par une immigration importante et ancienne. Grâce à une situation économique florissante et à une politique d'intégration volontariste, notre pays a, pour l'instant, échappé à la tendance au repli sur soi que l'on observe chez la plupart de nos voisins. Mais la situation des immigrés est loin d'être satisfaisante. Alors que l'on peut prévoir une augmentation des flux migratoires dans les prochaines années, il est essentiel d'améliorer nos performances en matière d'intégration. Cela nécessite d'avoir des politiques d'intégration performantes et innovantes qui feraient du Luxembourg un exemple européen en la matière.

Aline Muller et Frédéric Docquier,
Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)
Vincent Laborderie
Université Catholique de Louvain