

Plate – forme **Migration&Intégration**

APL, ASTI, CARITAS, CCPL, CEFIS, FAAL, FACVL, FAEL, FNCTTFEL, LCGB, OGBL, Syprolux

Avis du projet de règlement grand ducal

fixant les conditions d'application et les modalités d'exécution relatives au contrat d'accueil et d'intégration adopté par le conseil de gouvernement le 12 novembre 2010

Avis de la Plate – forme Migration&Intégration composée de

APL, ASTI, CARITAS, CCPL, CEFIS, FAAL, FACVL, FAEL, FNCTTFEL, LCGB, OGBL, Syprolux

Introduction

La plate-forme Migration&Intégration

+ se félicite que le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) prévu dans la loi du 16 décembre 2008 se concrétise enfin,

+ regrette l'absence de dialogue dans la phase de préparation et plus précisément la tenue à l'écart de l'organe consultatif légal, à savoir le Conseil National des Etrangers regroupant étrangers et forces vives,

+ ne dispose d'aucun élément se référant aux travaux du forum de consultation organisé le 9 décembre 2009 et qui le cas échéant avait dégagé des propositions à cet effet,

+ regrette que le contrat d'accueil se limite à des cours de langue et d'instruction civique, alors que l'intégration est un processus bien plus large et que donc d'autres facettes de ce processus auraient dû être incluses,

+ se limite à une appréciation sommaire du projet de règlement grand-ducal (RGD), n'ayant pas les moyens d'approfondir les choses,

+ se réfère dans la présente à son avis du projet de loi 5825 menant vers la loi du 16 décembre 2008 et les exemples étrangers ainsi qu'au document post forum de consultation établi par la plate-forme Migration&Intégration en date du 15 janvier 2010.

La plate-forme Migration&Intégration rend attentif au projet-pilote de cours d'intégration, aussi appelé projet « Inlux » qui a fonctionné de septembre 2005 à juillet 2006. Ce projet-pilote s'est déroulé sous l'égide du Commissariat du Gouvernement aux Etrangers, prédécesseur de l'OLAI. Ces cours de langue et d'initiation à la culture et à la vie sociale du Luxembourg ont fait l'objet d'une évaluation qui n'a jamais été rendue publique. La plate-forme Migration&Intégration s'interroge sur les suites données à cette évaluation, notamment dans l'élaboration du projet de CAI.

Le législateur a écarté l'obligation d'un CAI. De toute façon aucune obligation ne peut être imposée à des citoyens de l'Union. La plate-forme défendant le principe de l'égalité de traitement entre tous les ressortissants de nationalité étrangère, salue le fait qu'aucune différence n'est faite à cet égard entre citoyens de l'Union européenne et ressortissants de pays tiers.

Dès lors le contrat ne vaudra que par son attractivité.

Ce sera entre autres à la lueur de cette attractivité qu'il faudra analyser le présent projet de RGD.

Le projet de règlement grand-ducal.

Le contrat prévu dans le projet de RGD comprend pour l'essentiel un « paquet linguistique » et des cours d'instruction civique.

La plate-forme relève le fait que le "candidat" peut choisir d'apprendre une des 3 langues officielles du Luxembourg, ce qui correspond à la prise en compte de la situation linguistique complexe du pays se caractérisant notamment par un usage différencié des langues selon le contexte dans lequel on se trouve.

La plate-forme considère toutefois que le projet de RGD se caractérise par un manque d'ambition et une modestie des moyens envisagés. Effectivement, selon l'INL (Institut National des Langues),

accéder dans une langue au niveau A.1.1 correspond en moyenne à un volume d'heures de cours allant de 60 à 80. En annexe se trouvent les descriptions des cours en vue d'atteindre le niveau A.1.1 en français, en allemand et en luxembourgeois.

Notons qu'en France on a droit à 400 heures, en Allemagne à minimum de 600 heures, alors que dans ces 2 pays une seule langue est le moule de l'intégration linguistique !

Les contenus du projet de RGD concernant le CAI permettraient d'atteindre un premier objectif, dans une ou plusieurs langues ce qui ne paraît pas démesuré, surtout si on pense aux migrants peu ou pas qualifiés qui n'ont pas eu la chance d'atteindre un certain niveau d'instruction ou d'avoir une maîtrise même minimale d'une des trois langues.

La plate-forme considère toutefois que même dans cette perspective, il faudrait préciser les volets d'apprentissage linguistique ("Compréhension, Expression et Ecrit"), sachant que toutes les langues ne remplissent pas la même fonction au Luxembourg.

Quant à la mise en œuvre du volet linguistique il y a lieu de se demander si le présent projet a été préparé en collaboration avec l'Institut National des Langues et si les moyens humains et logistiques de celui-ci seront adaptés.

Ici aussi la question se pose, combien de contrats le gouvernement envisage de conclure par année.

Les offres actuellement contenues dans le projet de RGD devraient être complétées par d'autres éléments qui devraient faire partie intégrante du CAI.

Il faut donc s'interroger sur des éléments supplémentaires qui seront offerts et qui doivent compléter les prestations minimales du projet actuel de RGD.

On peut penser à des paquets linguistiques supplémentaires et consistants, à des propositions innovantes de cours comme des cours le weekend¹, des coachs linguistiques (personnes accompagnant un apprenant et lui permettant d'appliquer les connaissances acquises en pratique), des cours intensifs, etc.

De même des cours ciblés devraient être offerts pour des jeunes arrivés après l'âge de la scolarité obligatoire, par exemple.

Il faudra imaginer des formes nouvelles pour toucher le plus grand nombre.

La modestie de l'offre contenue dans le RGD ne serait-elle pas aussi en lien avec la pénurie de formateurs linguistiques qualifiés? Une offre plus consistante ne pourrait-elle pas être satisfaite pour cette raison-là?

La plate-forme tient aussi à faire part d'autres préoccupations:

Il n'y a aucune précision quant à un éventuel lien ou cumul avec le congé linguistique qui lui ne permet que l'apprentissage de la langue luxembourgeoise pendant les heures de travail!

Quelle évaluation a été faite des cours agréés pour le congé linguistique qui ne s'adressent qu'aux seuls salariés et qui y ont droit ? Des salariés de certains secteurs sont-ils défavorisés par rapport aux salariés d'autres secteurs de travail ?

Si le législateur et les auteurs du projet de règlement grand-ducal insistent sur le caractère non-obligatoire du contrat, force est de constater qu'en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers notamment, l'exposé des motifs établit le lien entre le respect des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration et le degré d'intégration. Il cite plus précisément l'article 81 de la loi du 28 août 2008 sur l'immigration et l'article 11 du RGD du 5 septembre 2008. On y trouve la précision que pour vérifier le degré d'intégration pour accéder au statut de résident de longue durée, le ministre tient compte de tous les éléments et de toutes les pièces produits par le ressortissant de pays tiers pour justifier son intégration « sont notamment pris en compte la signature et le respect des stipulations contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration »

¹ Voir réponse à la question parlementaire n°1121 du 16 juin 2006, portant sur le projet Inlux.

La plate-forme est d'avis que le fait d'avoir signé et respecté les stipulations du CAI, cet élément peut être pris en compte, sans cependant constituer ni l'élément le plus important ni l'élément exclusif pour apprécier le degré d'intégration. L'intégration est un phénomène multidimensionnel, très complexe qui ne peut aucunement être mesurée à la seule aune d'une participation de facto à l'offre des prestations offertes dans le cadre du CAI tel que le conçoit le projet de RGD.

Cet élément devrait être pris en compte comme élément positif, mais pas comme entrave au statut de longue durée.

Il ne ressort nullement du projet de RGD quelles sont les deux parties signataires d'un CAI : le « candidat » sans doute, mais qui du côté officiel : la Ministre, la directrice de OLAI ou quelqu'un d'autre ? (art. 5)

Les articles 7 et 8 fixent le niveau de compétences à atteindre au niveau A.1.1. du Cadre européen commun de référence pour les langues dans au moins une des 3 langues. Est-ce à dire que le candidat pourra se prévaloir de moyens pour atteindre ce niveau dans les 3 langues ? Pour approfondir les connaissances au-delà du niveau A.1.1. (vers le niveau B, voire C), à quels moyens pourra-t-il recourir ? En d'autres termes quel est le volume total d'heures de cours auquel il pourra avoir droit ?

Ce qui est appelé « entretien administratif » pourrait être dénommée « entretien d'accueil ». La plate – forme relève le peu d'importance au niveau des lignes qui y sont consacrées à l'entretien social par rapport à l'entretien administratif. Or l'entretien social permet justement d'évaluer aussi les éventuelles difficultés d'accès aux prestations. Les motifs légitimes prévus à l'article 23 (voir commentaire de l'article) devraient être complétés.

Les articles 24 à 29 traitant de l'accès de l'OLAI aux données à caractère personnel relatives à l'entrée et le séjour des étrangers soulèvent la question de la protection de ces données. Il importe de savoir si ces dispositions ont été avisées par la Commission de protection des données, surtout en ce qui concerne le volet financier et la situation du « candidat ».

L'article 26 stipule que l'OLAI peut sélectionner des candidats, alors que l'article 2 prévoit que la personne intéressée doit faire une demande.

La question est de savoir dans quelle mesure les nouveaux arrivants en seront informés, sachant que les citoyens de l'Union européenne n'ont qu'à traiter exclusivement avec leur commune de résidence. Dès lors il appartiendrait à celle-là d'en informer les potentiels candidats. La consultation du Syvicol eut été judicieuse.

Dans son avis « Pour une politique d'immigration et d'intégration active » du 12 octobre 2006, le Conseil Economique et Social préconise de faire bénéficier celles et ceux qui auront accepté l'offre de cours d'accueil et d'intégration d'une réduction de la période de séjour requise pour accéder à la nationalité – le CES préconise à cet effet 3 ans de séjour. Ce souhait des partenaires sociaux n'a trouvé aucun écho.

A force de chercher, on peut déceler un "avantage" pour celui qui signera un contrat d'accueil et d'intégration: au moment de postuler pour la nationalité luxembourgeoise – après sept ans de résidence - il sera dispensé des cours d'instruction civique, plus précisément des cours optionnels exigés à cette échéance-là.

Comme les "candidats" sont des adultes, avec un passé, un vécu et une histoire il sera important d'en tenir compte pour les initier à la réalité socio-culturelle luxembourgeoise. La dimension interculturelle des formateurs nous paraît à cet égard essentielle.

La loi d'intégration du 18 décembre 2008 conçoit le processus d'intégration comme étant à double sens, il faut constater l'absence de liens envers les autochtones et les old comers, à moins de considérer simplement les agents formateurs comme représentatifs de la société d'accueil. On aurait pu s'imaginer que la formation civique (et les cours de langue) permettent un minimum

d'immersion dans la société d'accueil et un minimum de contacts avec les "autres". L'idée du coach linguistique aurait très bien pu trouver une assise dans ce texte.

Les auteurs du texte ne font pas état des préparatifs, de leurs consultants éventuels, des concepts pédagogiques envisagés, des impulsions du forum de consultation du 9 décembre 2009, de divers autres documents ni d'expériences pilotées par eux-mêmes comme le projet INLUX.

Si ces aspects n'ont pas de place dans un RGD proprement dit, ils auraient pu être évoqués dans l'exposé des motifs par exemple.

Si le concept d'un CAI a fait naître des attentes, le présent projet en constitue une concrétisation. Le CAI prévu par le RGD manque d'ambitions et ne renferme guère d'éléments attractifs.

En plus, le projet de RGD n'est accompagné d'aucune fiche financière renseignant sur les moyens prévus à cet effet, mais pourtant nécessaires pour atteindre les objectifs.

Allemagne

Les *Integrationskurse* selon le *Zuwanderungsgesetz* de 2005 comprennent 645 heures, réparties en 600 heures de cours d'allemand et 45 heures centrées sur « Politique en démocratie », « histoire et responsabilités » et « Homme et société ».

L'objectif des cours de langue est d'amener les participants au niveau B1.

Il y a des cours de langue intensifs et des non-intensifs.

Des cours spéciaux de 900 + 45 heures sont proposés à des parents, des jeunes, des femmes et des analphabètes.

La participation aux frais est de 1€ par heure avec la possibilité d'une réduction.

En cas de fréquentation régulière, la moitié des frais peut être remboursée.

France

L'OFII (Office Français pour l'Immigration et l'Intégration) accueille, à leur arrivée, les migrants en situation régulière, venus en France au titre du travail ou du regroupement familial et qui souhaitent résider durablement sur le territoire.

Accueilli durant une demi-journée dans les Directions territoriales de l'OFII le migrant bénéficie d'une réunion collective, d'une visite médicale et d'un entretien individuel permettant notamment d'apprécier son niveau de connaissance du français.

A l'issue de cette demi-journée, il signe le contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat signé avec le Préfet, représentant de l'Etat permet au migrant de participer en fonction de ses besoins à des formations offertes par l'Etat :

- une formation linguistique ;
- une formation civique présentant les valeurs et principes de la République française ;
- une session d'information sur la vie en France ;
- un bilan de compétences professionnelles ;

La participation aux formations prescrites est obligatoire; si le migrant ne s'y rend pas, le Préfet peut résilier le Contrat, refuser le premier renouvellement du titre de séjour ou la délivrance de la carte de résident (10 ans).

En France, l'OFII organise et finance les formations et prestations dispensées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration obligatoire depuis le 1er janvier 2007.

Les prestations dispensées dans le cadre du CAI :

La formation civique : Elle est obligatoire pour tous les signataires du contrat. Cette formation d'une journée, comporte la présentation des institutions françaises et des valeurs de la République.

La session d'information sur la vie en France : Elle apporte aux signataires des informations concernant la vie pratique en France et l'accès aux services publics notamment la formation et l'emploi, le logement, la santé, la petite enfance et ses modes de garde, l'école et l'orientation scolaire ainsi que la vie associative.

La formation linguistique : Véritable « pierre angulaire » du processus global d'intégration économique, sociale et civique cette formation a pour objectif l'obtention du Diplôme Initial de Langue française (DILF). L'identification des besoins de chaque migrant se fait au cours de l'entretien individuel avec l'auditeur social de l'OFII. S'il s'avère que le niveau de connaissance du français est insuffisant, ce dernier devra suivre une formation d'un maximum de 400 heures.

Le bilan de compétences professionnelles : Ce bilan de compétences permet de faire un point sur les compétences professionnelles des signataires du CAI, sur leur projet professionnel, et de les orienter en conséquence. Il vise à encourager les signataires du CAI à trouver un emploi. Le résultat de cette prestation doit pouvoir être présenté par le bénéficiaire à un employeur potentiel ou à un intermédiaire.

En annexe les descripteurs des niveaux A.1.1. pour le Luxembourgeois, le Français et l'Allemand

Avis du 1 décembre 2010 de la plate-forme Migration&Intégration

c/o ASTI 12, rue A. Laval L-1922 Luxembourg