



UNHCR
The UN Refugee Agency



GRF bus back campaign Luxembourg city. © UNHCR/IP

Synthèse

CONSULTATIONS RELATIVES À CERTAINS ASPECTS DU PROCESSUS D'INTÉGRATION DES PERSONNES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE (BPI) AU LUXEMBOURG :

l'apprentissage des langues, l'emploi et le logement.

Le HCR remercie l'ensemble des personnes bénéficiaires ou anciennes bénéficiaires de la protection internationale qui ont accepté de participer à ces consultations¹ et partagé leurs expériences et leurs idées ainsi que les personnes travaillant au sein d'organismes publics, privés ou associatifs dans le domaine de l'intégration qui ont pris le temps de partager leur précieuse expérience.² Le HCR remercie également les personnes des organismes associatifs ayant facilité l'organisation des consultations.

INTRODUCTION

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a souhaité mieux comprendre le processus d'intégration des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) au Luxembourg et les facteurs qui tendent à l'influencer. L'intégration au Luxembourg constitue un enjeu particulier puisque la population - 645.397 personnes en 2022 - compte près de 50% d'étrangers dont la grande majorité sont des personnes ressortissantes de l'Union européenne (en particulier en provenance du Portugal, puis de la France et de l'Italie).³ Parmi ces personnes étrangères, 11.952 étaient réfugiées en 2022,⁴ dont 2912 Syriennes, 1694 Erythréennes, 837 Irakiennes et 531 Afghanes.⁵

Des consultations, se focalisant sur trois aspects du processus d'intégration - l'apprentissage des langues, l'emploi et le logement - ont ainsi été organisées entre janvier et février 2022. Trente neuf personnes - 23 hommes et 16 femmes BPI au titre du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire ou des personnes anciennement BPI qui sont depuis devenues luxembourgeoises - ont participé aux consultations.⁶ Ces personnes, arrivées au Luxembourg entre 2014 et 2018 avaient entre 20 et 50 ans et sont originaires de huit pays dont la Syrie, l'Irak, l'Afghanistan et l'Érythrée. Le HCR souhaitait mener ces consultations avec des personnes ayant déjà vécu quelques années dans le pays, le critère unique de sélection a donc été la date d'arrivée au Luxembourg et le statut de BPI ou d'ex-BPI. La participation aux consultations était volontaire et des informations ont été données aux personnes participantes en amont de l'entretien, sur le HCR et son mandat, la finalité des consultations et les conditions de la participation y compris la confidentialité et le respect de l'anonymat. À titre complémentaire, des entretiens ont été menés avec une quarantaine de personnes du secteur public ou associatif actives dans le domaine de l'intégration.

Ces consultations avaient pour but de recueillir des données qualitatives sur le processus d'intégration des personnes BPI afin de mettre en lumière leurs points de vue sur les obstacles qu'elles ont pu rencontrer dans leur parcours d'intégration ainsi que les pratiques qui ont pu les aider. Comme le souligne une personne BPI consultée, plus que le résultat, c'est le parcours qui a de l'importance :

“ Ce n'est pas de ta faute si tu as eu ce statut. [...]. Les gens regardent le résultat pas le voyage. J'ai dû étudier. J'ai eu besoin de deux jours pour suivre le même cours que les autres car j'avais besoin de traduire de l'XX vers le français” [BPI].

Ces consultations n'avaient en revanche pas pour but d'évaluer le degré d'intégration des personnes BPI au Luxembourg, ni les outils ou initiatives mis en place dans ce domaine par les pouvoirs publics ou la société civile.⁷

¹ Les consultations ont été menées par Stéphanie Rapin, consultante pour le HCR.

² En particulier et non exhaustivement des membres et/ou représentants du Département de l'intégration du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région; du service de la scolarisation des enfants étrangers, du service de la formation des adultes et le service de la reconnaissance des diplômes du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse; du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche; de l'Agence pour le développement de l'emploi; de l'Office social de la ville de Luxembourg; de l'Office national d'inclusion sociale; de l'Université du Luxembourg; du Conseil national pour étrangers, d'une commission consultative communale d'intégration; de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte; de l'Agence immobilière sociale; de l'Association de soutien aux travailleurs Immigrés; du Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales; du Comité de liaison des associations d'étrangers; de Digital inclusion; de Eng Zukunft zu Lëtzebuerg; du programme Lëtzebuenger Integratiouns- a Sozialkohäsiounscenter (LISKO) de la Croix rouge luxembourgeoise; du programme de Logement pour l'inclusion sociale (LogIS) et du Centre Oasis de la Fondation Caritas Luxembourg; du Jesuit Refugee Service; de Touchpoints; de Passerell; de Reech Eng Hand; du Refugee Youth Support and Empowerment.

³ Université du Luxembourg et ministère des Affaires étrangères et européennes, Office national de l'accueil, Migration internationale au Luxembourg, Système d'observation permanente des migrations OCDE, Octobre 2022, p.31, disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/46TRmtc>

⁴ HCR, Refugee Data Finder, disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3QFhHFF>. Ce chiffre inclut aussi bien des bénéficiaires de la protection internationale que des bénéficiaires de la protection temporaire et notamment 4500 personnes en provenance d'Ukraine.

⁵ HCR, Refugee Data Finder, disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/40mGDVI>

⁶ Les consultations ont été conduites à travers des entretiens semi-directifs individuels ou collectifs (essentiellement pour les familles) d'une durée variable (entre 45 minutes et deux heures) en fonction des souhaits des personnes consultées de s'exprimer plus ou moins longuement.

⁷ Les pratiques et initiatives sont mentionnées à titre indicatif et cette synthèse ne prétend pas les répertorier de manière exhaustive mais uniquement fournir des exemples.

De manière générale, une image mitigée du processus d'intégration ressort de ces consultations, celui-ci dépendant énormément des profils des personnes consultées. En effet, environ la moitié d'entre elles ne maîtrise aucune des langues administratives du pays ; plus de la moitié et en particulier, les femmes n'ont, soit pas d'emploi, soit des emplois précaires ou des emplois dans le cadre des mesures d'activation, tandis que les personnes ayant les emplois les plus stables ont en grande majorité moins de 35 ans. Plus de la moitié sont dans des logements sociaux non pérennes (gestion locative) et doivent quitter ce logement ou ont recours à des solutions temporaires depuis plusieurs années (logement étudiants, foyer, colocation) ; celles ayant accédé à un logement pérenne ont en grande majorité un emploi stable.

Points de vue sur l'intégration. Au terme de la loi de 2008 sur l'accueil et l'intégration des étrangers, le terme intégration désigne « un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche ». ⁸ De manière très similaire à la loi sur l'intégration qui était en cours de réforme lorsque ces consultations ont été menées, ⁹ le HCR, comme cela est reflété dans le Pacte mondial sur les réfugiés ¹⁰ et les consultations mondiales de 2002 sur la protection, ¹¹ considère que l'intégration est un processus réciproque à plusieurs dimensions notamment économique, juridique et culturelle qui requiert un effort de toutes les parties.

Les personnes BPI consultées font également référence à ces trois dimensions du processus d'intégration. L'importance de connaître les lois du pays et plus globalement la culture du pays est mise en avant par de nombreuses personnes consultées qui considèrent qu'il est clef de les connaître et les respecter pour s'intégrer :

- “ D'être partie de la société. Il faut savoir, connaître les lois, il faut bien les connaître pour être intégré ” [BPI]
- “ À mon avis, il faut avoir trois choses : respecter la société et les lois de la société où on habite. Ensuite apprendre les langues du pays pour avoir plus de chances de travailler et d'étudier et la troisième chose, c'est le travail ou étudier ça dépend ce que l'on veut faire. ” [BPI]
- “ D'après moi, c'est-à-dire que tu arrives à t'adapter, à trouver la solution à certains problèmes et avoir des relations avec les personnes qui vivent dans cette société et respecter les lois et les règlements dans le pays où tu habites. ” [BPI]

Le fait de vivre comme tout le monde et plus spécifiquement d'être égales en droits apparaît central pour de nombreuses personnes consultées. Certaines d'entre elles l'expriment ainsi :

- “ L'intégration, c'est pouvoir mener une vie normale dans le pays. C'est travailler et communiquer avec les gens. Cela ne signifie pas changer d'identité, cela signifie adopter d'autres normes. Vous pouvez garder votre standard mais vous devez connaître les autres standards. Pour résumer c'est vivre une vie normale, travailler et communiquer avec les autres. ” [BPI]
- “ C'est faire partie de la société, c'est vivre au milieu de cette société et comme tout le monde. ” [BPI]

L'importance attachée à l'égalité des droits est ainsi exprimée par l'une d'entre elles :

- “ Je voudrais aussi parler des bonnes choses au Luxembourg. (...) Le seul pays où le transport public est gratuit ; pas de différence entre moi comme migrant et un vrai luxembourgeois, nous deux on profite du même transport gratuit, l'un comme l'autre. ” [BPI]

⁸ Article 2 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg. Disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/47o0rdB>. Plusieurs définitions coexistent néanmoins; Le Conseil économique et social indique pour sa part, dans un avis de 2014 sur la politique d'intégration que : « L'intégration est un processus complexe, à long terme, comportant une multitude d'éléments à différents niveaux (politique, école, travail, privé, etc.) qui constitue en une participation effective de l'ensemble des personnes, autochtones et allochtones, appelées à vivre et/ou travailler au Luxembourg et contribuer ainsi à la constitution d'une société « rassemblée » dans le respect des valeurs partagées telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux (à l'exception de ceux étroitement liés à la nationalité) et des devoirs communs. » Conseil économique et social, Avis sur la politique d'intégration au Luxembourg, 6 juin 2014 et Le Gouvernement du grand-duché de Luxembourg, ministère de la Famille, de l'intégration et à la grande région, Plan d'action national pluriannuel d'intégration 2018, p.5.

⁹ Le processus de réforme de cette loi inclut de nombreuses consultations qui ont été menées par le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région depuis octobre 2020 - celles-ci englobent d'ailleurs la définition de l'intégration - au même titre que les besoins des personnes concernées. Les multiples contributions - d'associations, de membres du Conseil national pour étrangers (CNE) y compris de la représentante des réfugiés au sein du CNE, des communes et de partenaires sociaux notamment sont publiées sur le site du ministère de la famille relatif à la réforme de la loi intégration à l'adresse suivante : <https://bit.ly/49eHmfz>

¹⁰ Nations Unies, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Deuxième partie, Pacte mondial sur les réfugiés, A/73/12 (Part II), 2018, paragraphe 98. Disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/49I7NjK>

¹¹ Consultations mondiales sur la protection internationale, Intégration sur place, EC/GC/02/6, 25 avril 2002, p.2. Disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3SkeOez>

Pour beaucoup la dimension sociale et culturelle est très importante. Sont mentionnées comme favorisant l'intégration, un certain nombre d'initiatives qui ne sont pas toujours spécifiquement destinées aux BPI mais sont vues comme des pratiques ayant répondu à certains de leurs besoins en termes d'intégration, notamment de créer des liens avec des personnes résidants au Luxembourg. Il s'agit, de manière non exhaustive, du projet Kulturpass, un projet culturel qui, avec comme objectif de favoriser l'accès égalitaire à la culture et aux loisirs à tous, permet d'accéder gratuitement à certains musées et pour un prix modique à des spectacles. Une autre initiative au niveau local, mentionnée par des personnes travaillant dans le domaine de l'intégration, est un groupe informel créé par des femmes membres d'une commission consultative communale d'intégration et des personnes BPI qui ont multiplié les activités allant de goûters gastronomiques à l'organisation de cours de langues. Ont également été mentionnées par les personnes BPI consultées les visites culturelles et historiques dans le pays.

Un certain nombre de personnes consultées ont déjà acquis la nationalité luxembourgeoise et beaucoup soit en ont déjà fait la demande, soit prennent des cours de luxembourgeois pour pouvoir déposer une demande rapidement. Toutefois, très peu établissent un lien entre l'intégration et l'acquisition de la nationalité, celle-ci étant davantage considérée comme importante pour se prémunir contre un retour forcé ou pour voyager plus facilement.¹²

Certaines personnes interviewées définissent l'intégration par référence à leur propre situation et plusieurs indiquent à cet égard considérer qu'elles ne sont pas intégrées au Luxembourg, en particulier du fait de la barrière de la langue :

“ Je ne pourrai pas dire que je suis intégré car il y a les barrières à la communication avec les langues. Et aussi pour écrire en français et dans le monde du travail j'ai un problème donc je ne peux pas dire que je suis intégré ici. (...) Quand j'arriverai à communiquer moi-même, à écrire ce que je veux ; quand j'arriverai à ça alors je pourrai dire que je suis intégré au Luxembourg.” [BPI]

L'accueil joue également un rôle important aux yeux des BPI dans le processus d'intégration. Interrogées sur leur vision de l'intégration, les personnes consultées évoquent souvent en premier, les difficultés qu'elles ont rencontrées lorsqu'elles étaient demandeuses de protection internationale, en particulier le long délai d'attente de la décision, l'interdiction de travailler pendant les premiers mois de cette attente, le manque d'autonomie, et les conditions de vie dans les foyers bien souvent dans la promiscuité. Au-delà des conditions matérielles d'accueil, c'est l'accueil fait par la société, la réciprocité qui apparaît importante pour beaucoup. De plus, si la plupart des personnes consultées ont beaucoup de gratitude pour les personnes issues de structures publiques, privées ou associatives qui les ont accompagnées à travers leur parcours d'intégration, plusieurs soulignent, néanmoins, avoir parfois eu le sentiment d'être instrumentalisées par certains acteurs à un moment ou à un autre de leur parcours d'intégration :

“ On voudrait un bienvenu de la confiance, pas un bienvenu pour montrer qu'on fait avec les réfugiés, dans les médias, Facebook, les projets avec les réfugiés, on affiche ça.” [BPI]

L'importance du temps pour s'intégrer est soulignée, au moins implicitement, par beaucoup de personnes consultées et également par les acteurs travaillant dans le domaine de l'intégration.

La politique d'intégration des personnes BPI au Luxembourg. Une fois la protection internationale reconnue, les personnes BPI ont, en principe, accès aux droits dans des conditions similaires aux ressortissants luxembourgeois ou aux ressortissants de pays tiers.¹³ Elles bénéficient, pour certains droits, de conditions plus favorables que les autres ressortissants de pays tiers du fait de leurs besoins particuliers, par exemple, pour le regroupement familial ou concernant l'accès au revenu d'inclusion sociale. La loi précise qu'afin de faciliter l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans la société, il doit être tenu compte dans les programmes d'intégration « des besoins spécifiques des bénéficiaires ».¹⁴

¹² Ce qui se situe d'ailleurs dans la lignée des résultats et études sur l'intégration menées par le Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (CEFIS). Voir notamment, European Migration Network, Pathways to citizenship for third-country nationals in Luxembourg, Third Study 2019. p.28.

¹³ Voir le chapitre 4 relatif au contenu de la protection internationale de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire. Disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3QjyJrp>

¹⁴ Article 66 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Si plusieurs outils ont été développés pour favoriser l'intégration, tels que particulièrement le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) pour tous les étrangers âgés d'au moins 16 ans et le parcours d'intégration accompagné (PIA) spécifique aux demandeurs et bénéficiaires de la protection internationale, ceux-ci et plus généralement les services d'intégration n'ont pas fait l'objet d'évaluation selon l'OCDE.¹⁵ Très peu des personnes BPI consultées par le HCR dans le cadre de ce rapport savent ce qu'est le CAI et celles y ayant pris part soulignent ne pas comprendre son utilité, celui-ci se bornant, selon elles, à proposer des activités telles que les cours de langue déjà accessibles par d'autres biais.

La grande majorité des personnes BPI consultées n'ont pas pris part au PIA puisqu'il n'a été mis en place qu'après leur arrivée, en 2017. Néanmoins, quasiment toutes celles qui y ont participé ou connaissent des personnes y ayant participé, indiquent que ce programme n'est pas adapté à leurs besoins, du fait de son contenu qui est considéré dans certains cas comme inapproprié, mais également parce qu'il n'est pas systématiquement traduit dans une langue qu'elles comprennent.

Ces personnes indiquent par exemple:

“ Ils enseignent à [...] comment recycler et comment trier les poubelles. Il faut ouvrir la fenêtre tous les matins et laver ses vêtements deux fois par semaine et ne pas mettre ses vêtements à sécher dans la chambre. Je ne me suis pas senti respecté en y allant. D'accord il y a des réfugiés qui ne savent pas, je suis d'accord avec ça mais ce n'est pas de l'intégration. L'intégration c'est avec les gens avec la société ce n'est pas connaître les bases de la vie. Donner des informations n'est pas de l'intégration.” [BPI]

“ Ma [XX] elle l'a fait. Elle ne comprend pas le français et c'était en français donc elle n'a pas bien compris.” [BPI]

En revanche, le cours de 24 heures sur le vivre ensemble, un cours obligatoire pour toute personne souhaitant demander la nationalité est considéré comme utile par les personnes consultées qui y ont pris part.

“ Important et intéressant : c'est quoi l'histoire du pays où je vis et les lois et cela est important pour tout le monde. Si j'habite ici, c'est mieux de savoir. Pour l'intégration ça aide un peu mais le plus important c'est si on est actif pendant cinq ans.” [BPI]

Dans ce contexte, les consultations se sont focalisées sur trois aspects clefs et fortement interdépendants de l'intégration des BPI au Luxembourg, l'apprentissage des langues, l'emploi et le logement.

1

L'APPRENTISSAGE ET LA PRATIQUE DES LANGUES

Comme le relève l'OCDE dans son étude sur l'intégration au Luxembourg, les données disponibles sur les compétences linguistiques et la pratique des langues par les immigrés sont insuffisantes.¹⁶ Concernant spécifiquement les BPI, l'étude de Caritas sur l'intégration des réfugiés réalisée en 2012 indique que “24% des répondants maîtrisaient au moins l'une des trois langues usuelles au Luxembourg en arrivant sur le territoire. Dès le départ, les réfugiés se trouvent en situation fragile sur le marché linguistique au Luxembourg, comparés aux résidents étrangers.”¹⁷

Pour tous les acteurs de l'intégration consultés, l'apprentissage des langues est l'une des problématiques les plus complexes auxquels sont confrontés les BPI au Luxembourg en raison du multilinguisme dans la société et le marché de l'emploi qui se caractérise plus particulièrement par la coexistence de trois langues administratives – l'allemand, le français et le luxembourgeois, auxquelles s'ajoutent, selon le contexte ou le secteur d'emploi l'anglais, voire le portugais dans certains cas.

L'absence de connaissances linguistiques fait en effet partie des obstacles à l'intégration les plus souvent cités par les personnes BPI consultées. Elles expliquent notamment, qu'au-delà des difficultés spécifiques que cela engendre au niveau de l'insertion professionnelle, cela amplifie les problèmes rencontrés au quotidien et crée une barrière

¹⁵ OCDE, Vers un parcours d'intégration réussi, Le fonctionnement du système d'intégration et ses acteurs au Grand-Duché de Luxembourg, 2021. p.56.

¹⁶ OCDE, Vers un parcours d'intégration réussi, Le fonctionnement du système d'intégration et ses acteurs au Grand-Duché de Luxembourg, 2021. p.56.

¹⁷ Caritas Luxembourg, Réfugiés reconnus au Luxembourg : Quelle intégration ? p.36.

freinant les possibilités d'interactions et de socialisation. Pour beaucoup de BPI, la connaissance des langues du pays est la clef de l'intégration. La connaissance des langues est considérée à la fois comme un facteur d'intégration et un marqueur de leur intégration au Luxembourg :

“ S'intégrer dans le pays en ce qui me concerne c'est la culture, la langue et ainsi de suite. La seule chose qui est vraiment difficile, c'est la langue. C'est un pays très accueillant, les gens sont chaleureux mais sans communication on ne peut pas créer un lien avec eux. [...] Par contre, les enfants sont bien intégrés, ils parlent la langue.” [BPI]

Plusieurs personnes consultées ont souligné comment les difficultés de communication amplifient les problèmes rencontrés au quotidien mais également modifient la perception que les autres ont d'eux et de leur compétence. Dans certains cas, leurs enfants exercent le rôle d'interprète avec toutes les conséquences que cela peut entraîner, dont des déséquilibres au sein de la structure familiale. La question de l'interprétariat apparaît ainsi comme élément clef dans la phase d'accueil.

Bien que des initiatives existent, telles que le service d'interprétariat interculturel de la Croix-Rouge luxembourgeoise, les services proposés sont limités dans certaines zones géographiques et pour certaines langues utilisées par les BPI (tel était également le cas du projet Eng Zukunft zu Lëtzebuerg, qui proposait de 2019 à 2022 un accompagnement, y compris pour la traduction, aux BPI arabophones).

a) Multiplicité et choix des langues.

La situation multilingue du pays et l'importance que peut avoir la connaissance de l'une ou l'autre ou de plusieurs de ces langues dans différents contextes notamment géographique, sociétal ou dans le monde du travail constitue la difficulté majeure selon de nombreuses personnes consultées. Plusieurs d'entre elles notent à cet égard la situation largement paradoxale qui résulte du fait que, d'une part, l'ensemble des organismes publics les oriente vers l'apprentissage du français et que, d'autre part, on leur demande ensuite de passer un examen en luxembourgeois pour acquérir la nationalité. Plusieurs personnes déclarent avoir interrompu leur apprentissage du français, alors même qu'elles n'avaient pas atteint un niveau suffisant en langue française pour accéder à un emploi, pour apprendre le luxembourgeois afin de pouvoir faire la demande d'acquisition de la nationalité. Si certaines personnes BPI indiquent apprendre le luxembourgeois principalement en vue d'acquérir la nationalité luxembourgeoise, beaucoup évoquent d'autres raisons liées à leur désir d'intégration dans le pays, que ce soit pour faciliter l'accès à l'emploi ou favoriser la communication, particulièrement dans certaines zones géographiques du pays. Des BPI déplorent l'absence de choix et de conseils personnalisés sur la ou les langues à apprendre dans la première phase de l'intégration dans le pays. Une personne consultée a toutefois noté que le système a néanmoins évolué avec désormais un choix possible entre les trois langues administratives du pays.

b) Insuffisance des possibilités de suivre des cours intensifs de langue.

Si pour beaucoup de personnes consultées l'accès gratuit à une multitude de cours de langue par le biais des bons proposés par les autorités est un point très positif, nombreuses sont celles qui relèvent que les cours ne sont pas suffisamment intensifs. C'est notamment le manque d'offre de tels cours intensifs permettant d'atteindre plus rapidement un niveau suffisant particulièrement en langues française ou luxembourgeoise qui est souligné.

“ C'est bien que le gouvernement aide à payer les cours ; français et anglais ; [...] Mon seul but est d'apprendre des langues et je vais quatre heures par semaine pour chaque langue ; ce n'est pas assez. La quantité n'est pas suffisante.” [BPI]

“ L'institut de langue, les cours sont très limités et si vous trouvez quelque chose, pas plus de 5 à 6 heures par semaine. Personne n'apprendra avec si peu d'heures. [...] Vous ne recevez pas assez de cours ; [...] Beaucoup de gens disent que nous n'avons pas d'éducation dans notre pays donc difficile d'apprendre la langue mais quoi ? nous avons besoin de plus de cours !” [BPI]

Il convient de noter à cet égard qu'aussi bien le PIA (à travers son parcours d'intégration linguistique) que le CAI prévoient des cours de langue visant uniquement à atteindre un niveau A1. À l'inverse les classes d'insertion pour jeunes adultes (CLIIJA) sont perçues comme facilitant largement l'apprentissage de la langue française. Des programmes tels ceux proposés par des acteurs de la société civile, comme l'association Passerell, par exemple, de Tandems Citoyens d'intégration mettant en relation des personnes demandeuses de protection internationale, des BPI et des citoyens afin de mener des activités ensemble qui peuvent prendre la forme d'échanges linguistiques ont également favorisé

l'apprentissage. Ont aussi été utiles les cours offerts par différentes associations comme ceux de l'ASTI, de Caritas ou encore du Hariko.

c) Possibilités d'apprentissage insuffisamment adaptées aux besoins individuels.

Plus généralement, plusieurs BPI soulignent que les méthodes d'apprentissage proposées ne sont pas suffisamment adaptées à leur situation, notamment pour les personnes analphabètes et/ou n'ayant jamais été scolarisées, ou ne maîtrisant pas l'alphabet latin, ou encore que l'enseignement est trop théorique.

“ On nous donne pour avancer ici, un migrant ici doit faire tous les efforts, par exemple, pour apprendre la langue. Nous, dont la langue et l'alphabet sont totalement différents de celui-ci, nous sommes totalement différents d'un migrant qui vient d'Afrique avec sa langue et qui connaît, par exemple, l'alphabet. Et aussi avec un niveau d'étude très bas car 30 ans de guerre dans le pays ; donc apprendre la langue ici est très important mais un grand défi et problème.” [BPI]

Aux yeux de plusieurs BPI, c'est la combinaison de cours et du travail qui permet de progresser dans l'apprentissage linguistique. Ces personnes considèrent toutefois être parfois prises dans un cercle vicieux - puisque pour travailler, il faut bien souvent déjà avoir acquis un certain niveau linguistique, mais aussi car lorsqu'elles travaillent, elles n'ont alors pas toujours le temps de cumuler le travail avec les cours. Les dispositifs de mise au travail n'incluent pas, le plus souvent, la possibilité de suivre des cours de langue.

“ (...) D'après moi si on a des cours parallèles au travail ça aide car en travaillant on apprend beaucoup et on apprend plus vite, cela facilite.” [BPI]

S'ajoute à l'apprentissage des langues, la confrontation à de multiples nouvelles informations relatives au système administratif ou encore à la culture qui peuvent conduire, aux yeux des BPI comme des acteurs professionnels de l'intégration, à une forme de lassitude envers l'apprentissage. A cet égard, il convient de noter que le centre OASIS de Caritas à Wiltz propose en plus de cours de langue et d'alphabetisation des cours visant à permettre aux personnes participantes de non seulement apprendre mais également de pouvoir transmettre leur savoir et ainsi de favoriser l'apprentissage mutuel.

d) Les freins à l'apprentissage liés à l'isolement et aux conditions de logement dans les foyers.

Un frein à l'apprentissage souvent mentionné est le manque de possibilité de pratiquer les langues dû à l'isolement en particulier dans les foyers d'hébergement. Les personnes BPI y communiquent bien souvent entre elles dans leur langue maternelle et les enfants sont souvent scolarisés entre eux. La vie dans les foyers freine également le développement d'un réseau d'amis et/ou de connaissances diversifié allant au-delà du réseau homogène de personnes partageant souvent la même langue, la même nationalité et le même statut migratoire. Or un tel réseau diversifié est crucial pour pratiquer et renforcer l'apprentissage de langues officielles du pays. Au-delà des difficultés de pratiquer ces langues, les conditions de vie et la promiscuité dans les foyers sont également pointées par les personnes consultées comme un frein à l'apprentissage linguistique du fait des difficultés pour étudier dans un tel environnement.

e) Apprentissage des langues et mobilité.

Différentes difficultés d'accès aux cours de langue constituent un frein à l'apprentissage : un point soulevé en particulier par les femmes sont les difficultés liées à la garde des enfants. Une autre problématique résulte des distances à parcourir avec le temps que cela implique pour pouvoir suivre des cours appropriés particulièrement pour les personnes vivant dans des zones rurales éloignées des lignes principales de réseaux de transport public, comme c'est le cas d'un certain nombre de foyers accueillant les personnes demandeuses d'asile et BPI.

Si les cours en ligne peuvent être une solution pour certaines personnes, cette méthode n'apparaît pas adaptée pour toutes les personnes consultées et requiert notamment l'accès aux équipements nécessaires. A ce sujet, l'action de Digital Inclusion dont l'objectif est de faciliter l'accès aux technologies de l'information et l'inclusion sociale à travers les nouvelles technologies notamment en mettant à disposition des équipements informatiques recyclés a été mentionnée. Le manque de maîtrise de la langue peut également constituer un obstacle à la mobilité, l'examen théorique du permis de conduire n'étant pas disponible dans toutes les langues.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'APPRENTISSAGE ET LA PRATIQUE DES LANGUES

La maîtrise des langues apparaît aux termes de ces consultations comme un facteur clef pour l'intégration et cela dans tous les domaines sociétaux, et pour toutes les interactions sociales qui peuvent, par exemple, faciliter l'accès au logement ou l'accès à l'emploi. Au-delà de la connaissance des langues ce sont surtout, dans la première phase de l'établissement au Luxembourg, les difficultés de communication et d'accès à l'information liées à la non-maîtrise des langues qui posent problème en l'absence de recours systématique à des services d'interprétariat par les acteurs de l'intégration. Le HCR recommande par conséquent d'explorer les possibilités suivantes :

- D'étoffer l'offre d'interprétariat et proposer, autant que faire se peut, aux personnes déplacées de force des services d'interprétariat pour les démarches et l'orientation relatives à leur intégration.
- Que toute formation initiale/programme d'introduction au pays soit autant que possible, systématiquement traduit dans une langue comprise par les BPI.
- Sensibiliser l'ensemble des acteurs intervenant dans les différentes phases du parcours d'intégration sur l'importance de l'interprétariat.
- Promouvoir le recours à l'interprétariat professionnel.
- Former l'ensemble des personnes intervenant directement auprès des BPI sur la manière de travailler avec des interprètes.

Il apparaît que le système en place actuellement aussi bien concernant le niveau que les méthodes et moyens d'apprentissage proposés ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins très variés des BPI en matière d'apprentissage des langues. Le HCR recommande à cet égard d'explorer les possibilités suivantes :

- D'accorder une place centrale à l'apprentissage des langues dans le cadre des réformes relatives à l'intégration des personnes BPI y compris par le biais d'un accompagnement individuel systématique pour faciliter l'orientation de chaque personne vers l'apprentissage prioritaire d'une ou plusieurs langues.
- De renforcer la panoplie des méthodes d'apprentissage des langues proposées afin qu'elles puissent s'adapter aux besoins divers et spécifiques des BPI. Cela devrait inclure, le développement/renforcement des possibilités effectives de prendre part à des cours intensifs de langue dès l'arrivée dans le pays permettant d'atteindre un niveau suffisant; des programmes spécifiques pour les personnes analphabètes ou encore les personnes handicapées tenant compte de leurs besoins spécifiques en matière d'apprentissage; des programmes intégrant l'apprentissage des langues aux mesures visant à faciliter l'entrée sur le marché du travail telles que les formations et stages professionnels et les mesures d'activation vers le travail.
- De sensibiliser et former l'ensemble des intervenants y compris les enseignants des cours d'apprentissage de langue concernant les besoins spécifiques que peuvent avoir les BPI ayant des parcours de vie et scolaire très différents et sur les méthodes adaptées, comme par exemple, les possibilités pour les personnes BPI au sein des programmes d'apprentissage de faire connaître et valoriser leur langue et leur culture.
- Permettre et encourager la participation de toutes les personnes notamment les femmes aux cours de langue, en proposant notamment l'accès gratuit à des modes adéquats de garde pour les enfants pendant les heures de cours de langue qu'ils soient en présentiels ou à distance. Faciliter l'accès aux cours de langue y compris pour les personnes vivant dans les zones rurales en répertoriant et développant si besoin l'offre de cours aussi bien en présentiel qu'à distance et à l'information des personnes concernées dès l'arrivée dans le pays sur l'offre de cours disponible (y compris pour développer ses compétences digitales pour suivre les cours à distance).
- Veiller à ce qu'il soit tenu compte des besoins spécifiques des BPI également au niveau local (par les communes en particulier), notamment en matière d'information ou de communication, mais aussi de cours et de pratiques de langues.

2

L'EMPLOI

Selon l'étude de l'OCDE de 2021, l'insertion professionnelle des BPI est un enjeu majeur, leur situation sur le marché du travail étant moins favorable que celle des autres immigrés avec, par exemple, un taux d'emploi des ressortissants syriens et érythréens avoisinant 35 % et celui des Afghans 28 %. En comparaison, selon l'OCDE, 72% de la population immigrée d'origine européenne, essentiellement une immigration de travail, était en emploi en 2016, contre 59% des immigrés nés dans un pays tiers et 62% des personnes nées au Luxembourg.¹⁸

Accéder à un emploi stable constitue un défi primordial pour de nombreuses personnes BPI consultées. Si les contrats aidés proposés par l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) ou l'Office national d'inclusion sociale (ONIS) ont pu les aider à mieux comprendre l'environnement professionnel au Luxembourg, beaucoup regrettent que ces contrats ne débouchent que rarement sur des emplois pérennes. Les frustrations liées à l'impossibilité de travailler pendant les premiers mois de l'examen de la demande de protection internationale et bien souvent jusqu'à l'obtention de la protection et ainsi de gagner sa vie de façon autonome pendant le traitement de la demande de protection internationale ont été évoquées de manière récurrente par les personnes BPI consultées. Elles soulignent également les conséquences de cette impossibilité de travailler, notamment la difficulté de vivre dignement en l'absence de source de revenus, le travail informel et les différentes formes d'exploitation auxquelles elle peut conduire. A cela peut s'ajouter la démotivation croissante qui peut en découler après une longue période d'inactivité imposée. Une étude récente menée en Suisse décrit en effet l'impact négatif de l'inclusion tardive des réfugiés sur le marché du travail.¹⁹ Au Luxembourg, l'accès au marché du travail ne peut être sollicité par le biais d'une demande d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) que six mois après le dépôt de la demande de protection internationale, et lors des consultations menées l'obtention de cette AOT était conditionnée par le test du marché de l'emploi (priorité d'embauche communautaire).²⁰ Toutefois, l'autorisation d'occupation temporaire ne semble pas être une mesure efficace permettant aux demandeurs d'asile d'intégrer le marché de l'emploi.²¹

Le parcours et les préoccupations de la grande majorité des personnes BPI consultées révèlent d'une part, l'angoisse de se retrouver sans emploi et, d'autre part, en dépit des nombreux obstacles, la volonté de nombreuses d'entre elles de travailler et de contribuer à la société qui les a accueillies :

“ Le Luxembourg a ouvert ses portes pour nous et nous devrions compenser. On peut aider des gens comme nous si on est indépendant et on a notre travail.” [BPI]

“ Avant, je travaillais 40 heures par semaine et aujourd'hui c'est difficile. Un travail est important non pas pour l'argent mais pour ma santé mentale.” [BPI]

a) Les difficultés liées aux exigences linguistiques.

Les exigences linguistiques constituent la principale barrière à l'accès à l'emploi aux yeux des BPI - un constat également confirmé par tous les acteurs travaillant dans le domaine de l'intégration. La difficulté principale réside dans la multiplicité des langues qu'elles doivent maîtriser ; les compétences linguistiques intervenant soit comme une exigence pour décrocher l'emploi, soit comme un élément en plus permettant de départager les personnes candidates. Ce constat est fait aussi bien par des personnes très qualifiées que par des personnes peu qualifiées, qui soulignent de plus que les compétences techniques sont bien souvent occultées par le manque de capacités linguistiques.

¹⁸ OCDE, Vers un parcours d'intégration réussi, Le fonctionnement du système d'intégration et ses acteurs au Grand-Duché de Luxembourg, 2021, p.17.

¹⁹ Tobias Müller, Pia Pannatier, Martina Viarengo, Labor Market Integration, Local Conditions and Inequalities, Evidence from Refugees in Switzerland, World Bank Group, Social Sustainability and Inclusion Global Practice, January 2022.

²⁰ Article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire.

²¹ ASTI, Chapitre 22 : l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile, Droit Luxembourgeois et européen de l'asile, Dirigé par Fatima CHAOUICHE, Jörg GERKRATH, Janine SILGA, Julia SINNIG, Catherine WARIN, 2019, p.334 ; Prise de position du LFR dans le cadre des consultations relatives à la révision de la loi sur l'intégration, Novembre 2020, p.5-6.

Même pour les emplois ne demandant pas de compétences de communication écrite ou orale importantes, parler une ou plusieurs langues est souvent exigé, selon les personnes consultées, pour des motifs tels que faciliter la communication entre les employés ou encore pour assurer le respect des normes de sécurité. Si les personnes consultées comprennent ces exigences pour certains emplois, elles en soulignent aussi l'absurdité pour certains postes. C'est également l'accès aux services de l'ADEM qui est restreint de ce fait, celle-ci exigeant un certain niveau dans l'une des langues usuelles du Luxembourg pour pouvoir bénéficier de ses services tandis qu'à l'ONIS, organisme vers lequel les BPI ne répondant pas aux critères en particulier linguistiques de l'ADEM sont redirigées, les offres d'emploi sont - selon certaines personnes travaillant dans le domaine de l'intégration - plus limitées et également accompagnées d'exigences linguistiques.

Plusieurs personnes BPI consultées déclarent également avoir dû se réorienter lors de la formation car l'allemand et/ou le luxembourgeois en plus du français sont nécessaires dans de nombreux domaines pour suivre des formations aussi bien professionnelles qu'universitaires. De plus, selon un acteur de l'intégration, le nombre de places en formation professionnelle francophone ou anglophone, qui sont les plus accessibles aux BPI, sont trop limitées.

b) Les difficultés liées aux exigences de diplômes et qualifications professionnelles.

Les exigences de diplômes et qualifications professionnelles constituent un autre obstacle important, ceux-ci étant le plus souvent exigés et cela dans tous les domaines, y compris pour pouvoir créer une entreprise. Or les personnes consultées, particulièrement celles ayant acquis une expérience professionnelle dans des tâches manuelles, indiquent que si dans leur pays elles ont acquis une expertise technique, elles n'ont pas nécessairement des diplômes. La plupart d'entre elles affirment avoir pu bénéficier relativement aisément d'une reconnaissance de leurs diplômes académiques même si parfois celle-ci a été opérée à un niveau en dessous dans les domaines où les niveaux d'enseignements sont plus difficilement transposables. En revanche, l'accès aux professions réglementées demeure extrêmement compliqué en raison notamment des exigences linguistiques.²²

Plusieurs personnes travaillant dans le domaine de l'intégration relèvent que la procédure de validation des acquis de l'expérience professionnelle est à la fois lente et très compliquée.

Ces difficultés conduisent à des déclassements professionnels, la réorientation professionnelle et/ou la reprise d'études.

Néanmoins selon plusieurs personnes consultées, en plus des potentiels obstacles linguistiques déjà mentionnés, la reprise d'études n'est souvent pas envisageable financièrement car le statut d'étudiant n'est pas compatible avec celui de bénéficiaire du revenu d'inclusion sociale (REVIS) ; cela affecte particulièrement les personnes vivant seules et avec des enfants si elles reprennent des études, mais également les jeunes majeurs qui eux ne peuvent bénéficier du REVIS.

Il est regretté également que pendant la demande de protection internationale, les études universitaires ne puissent pas être validées.

L'accompagnement par des associations, offrant la possibilité de participer à des stages d'orientation et à envisager des nouvelles perspectives de carrière est alors possible. S'il n'existe pas d'organisation privée spécialisée sur la question de la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles, certaines organisations telles que Zarabina, accompagnent les BPI dans le processus de demande de reconnaissance des diplômes et plus globalement dans le processus de réorientation professionnelle lorsque celle-ci est nécessaire.²³

²² En particulier les professions pour lesquelles la reconnaissance des diplômes n'est pas automatique notamment pour les diplômes obtenus hors de l'Union Européenne telles que les médecins, vétérinaires, architectes, électriciens, charpentiers ou éducateur.

²³ Pour plus d'information voir la page dédiée sur le site internet de l'organisation disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3SjycZn>

c) Les exigences liées à l'expérience professionnelle en Europe.

Une expérience professionnelle au Luxembourg ou plus généralement en Europe est bien souvent mieux considérée, voire demandée par les employeurs, celle acquise dans le pays d'origine n'étant le plus souvent pas prise en compte.

Des personnes consultées regrettent à cet égard que les personnes demandeuses de protection internationale ne puissent pas effectuer de stages durant la période d'attente de la décision. Si certaines personnes consultées ayant effectué des stages professionnels soulignent avoir parfois eu le sentiment d'être utilisées par certaines structures s'affichant comme employeur de réfugiés, ces stages sont néanmoins également vus comme une bonne opportunité pour faire valoir son expertise auprès des employeurs comme le montre l'exemple de Connections, un programme de l'ASTI. Ce programme, qui n'existe plus en tant que tel, visait à faciliter l'insertion des personnes demandeuses d'asile et des BPI au marché de l'emploi par le biais d'ateliers et de formations et d'un programme de stage en entreprise accompagné par un mentorat.²⁴

d) Difficultés liées au manque de connaissances et d'orientation concernant le marché de l'emploi au Luxembourg.

L'importance du réseau diversifié dans la société d'accueil - dont les personnes BPI ne disposent souvent pas à l'arrivée - pour trouver un emploi au Luxembourg et cela quel que soit leur domaine de travail est soulignée par de nombreuses personnes consultées. Au-delà du réseau, c'est la manière de l'utiliser et de se présenter sur un marché de l'emploi constitué de codes et de pratiques différents de celui dans lequel elles ont initialement évolué qui constituent au début un obstacle. À défaut de réseau, l'ADEM ou l'ONIS deviennent les principales ressources pour trouver un emploi. Or, plusieurs personnes consultées expriment des frustrations et incompréhensions quant au rôle de ces institutions, soulignant le fait que ces structures les orientent bien souvent vers des emplois ne correspondant pas à leur compétences et expériences professionnelles. Par ailleurs, elles regrettent que des mesures à la fois plus fortes et coordonnées pour faciliter le recrutement des BPI, ne soient pas mises en place :

“ J'étais inscrit à l'ADEM et j'allais chaque mois faire le tampon et c'est tout. (...) Donc pas vu la valeur ajoutée de ces offices-là ; il faudrait faire un plan détaillé pour chaque personne sur la situation familiale, professionnelle, les langues etc. Il y a l'ADEM, il y a le fonds national de solidarité, les assistantes sociales etc. mais il faudrait un plan spécifique pour chaque personne ; ce qui manque c'est un lien, une coordination entre tous les organismes pour aider les gens à réussir.” [BPI]

Selon plusieurs personnes travaillant dans le domaine de l'intégration, il n'existe en effet pas suffisamment de programmes visant à faciliter spécifiquement l'accès à l'emploi des personnes BPI et trop peu de financements pour ce type d'initiative. Si le service pour l'inclusion sociale de Caritas (LODGIS) propose cet accompagnement, il n'est toutefois accessible qu'aux personnes logées dans les foyers d'hébergement gérés par Caritas et aux personnes inscrites à l'ADEM.

e) Les obstacles administratifs et bancaires à l'entrepreneuriat.

Face aux difficultés d'accéder à un emploi salarié, l'entrepreneuriat individuel est envisagé par des personnes BPI. Deux obstacles principaux sont néanmoins mis en avant. Il s'agit, d'une part, des difficultés liées à l'ouverture d'un compte bancaire professionnel du fait notamment des exigences des banques relatives à la provenance des fonds conduisant pour les BPI à un refus quasi systématique des banques, le plus souvent sans qu'aucune explication ne soit donnée. Le financement, particulièrement des premiers mois d'activités, est une autre difficulté importante. Il est à regretter à cet égard que la législation relative au REVIS ne soit pas plus adaptée à cette réalité et utilisée comme un levier pour soutenir les BPI pendant la phase d'établissement de leur activité. Des aides notamment par le biais de formations sont fournies par la Chambre de Commerce ou encore l'ADEM. L'association Touchpoints, notamment son programme Sleeves Up accompagne les BPI à la création de leur entreprise, particulièrement dans le domaine

²⁴ Pour plus d'informations voir la page dédiée sur le site internet de l'ASTI à l'adresse suivante : <https://www.asti.lu/connections/>

du commerce et/ou de l'artisanat de proximité à travers des formations et la fourniture de conseils individuels.²⁵ Un partenariat a d'ailleurs été mis en place avec l'ONIS précisément pour le coaching des personnes souhaitant se lancer dans l'entrepreneuriat.

f) Préjugés, stéréotypes et discriminations.

Les préjugés, stéréotypes et dans certains cas des actes et/ou propos discriminatoires viennent se superposer aux autres obstacles à l'emploi selon plusieurs personnes consultées, cela aussi bien concernant l'accès au travail que les conditions de travail. Sont relevés notamment, y compris par des acteurs de l'intégration, les amalgames faits entre réfugiés musulmans et terroristes, mais aussi les préjugés selon lesquels les BPI seraient mieux traités que les Luxembourgeois et prendraient leur travail. Des personnes consultées soulignent également qu'en mettant bien souvent en avant « des choses négatives sur les Arabes et les réfugiés ; en mettant tout le monde dans le même panier » les médias contribuent à la diffusion de ces stéréotypes. À l'inverse, ils pourraient exercer une influence positive en mettant en avant les contributions positives des réfugiés comme cela a été fait l'année passée concernant « un irakien qui avait cousu des masques ; tout le monde parlait de lui car il avait été invité par le Grand-Duc. »

g) Les obstacles liés à l'absence de solutions de garde pour les enfants.

L'absence de solutions de garde pour les enfants est également un frein à l'emploi mais aussi à la formation comme le soulignent aussi bien des personnes consultées que des personnes travaillant dans le domaine de l'intégration. Si cette question n'est pas spécifique aux BPI, elle est amplifiée dans leur cas puisque les moyens alternatifs de garde comme la famille ou les amis sont bien souvent limités.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'EMPLOI

Les exigences des employeurs relatives aux langues, diplômes, qualifications et à l'expérience professionnelle constituent des obstacles importants aux yeux des personnes BPI consultées et la reprise des études constitue une des réponses à cette situation. Le HCR recommande à cet égard d'explorer les possibilités suivantes :

- Mettre mieux à profit la période d'instruction de la demande de protection internationale en facilitant au plus tôt un accès effectif pour les personnes demandeuses de protection internationale à la formation aussi bien professionnelle (par exemple dans le cadre de l'apprentissage pour adultes) qu'universitaire. Il pourrait par exemple être envisagé de développer des programmes d'apprentissage ouverts aux personnes demandeuses de protection internationale et garantissant dès le départ qu'elles pourront mener à bien leur cycle d'apprentissage comme cela a été mis en place en Allemagne dès 2016.²⁶
- Développer les programmes de soutien (y compris financier) permettant aux BPI de reprendre des études soit au Luxembourg soit dans les pays frontaliers.
- Améliorer les processus de reconnaissance et d'évaluation des compétences/diplômes/qualifications des BPI et l'information sur ces processus y compris en participant au projet du Conseil de l'Europe, permettant la délivrance d'un passeport européen des qualifications aux personnes réfugiées ne disposant que de peu de documents concernant leurs études.²⁷

²⁵ Pour plus d'informations voir le site internet de Touchpoints à l'adresse suivante <https://bit.ly/3SigFkc>

²⁶ Voir pour plus de détails, UNHCR/OECD, Engaging with employers in the hiring of refugees - A 10-point multi-stakeholder action plan for employers, refugees, governments and civil society, 2018, p.13

²⁷ Voir Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, visite au Luxembourg, Luxembourg : Authorities encouraged to continue efforts to integrate asylum-seekers and migrants, 22 September 2017. Pour plus d'information sur cette initiative voir la page dédiée sur le site internet du Conseil de l'Europe disponible à l'adresse suivante <https://bit.ly/49i5I8g>

- Faciliter et soutenir les employeurs dans l'évaluation des compétences et expériences professionnelles antérieures des BPI, par exemple, en encourageant l'utilisation d'outils en ligne d'évaluation et de documentation des compétences informelles.²⁸
- Développer et soutenir financièrement les initiatives et projets visant à permettre aux personnes demandeuses de protection internationale et aux BPI d'acquérir une première expérience professionnelle et de faire connaître leurs compétences aux employeurs notamment par le biais de stages professionnels rémunérés et/ou de mentorat, et plus globalement, par le biais de programmes développés en partenariat avec le secteur privé.²⁹

L'incertitude qui découle de la période d'attente avant l'octroi de la protection internationale, et la quasi-impossibilité de travailler pendant cette période apparaissent également aux termes de ces consultations comme des facteurs freinant l'intégration une fois la protection reconnue. Le HCR recommande à cet égard :

- Que les décisions d'octroi ou de refus de la protection internationale soient prises dans des délais raisonnables.
- De faciliter l'accès au marché du travail pour les personnes demandeuses de protection internationale le plus tôt possible notamment en rendant le mode d'attribution de l'autorisation d'occupation temporaire plus simple et flexible.
- Donner également la possibilité légale aux personnes demandeuses d'asile d'effectuer des stages professionnels pendant cette période d'attente afin qu'elles puissent se préparer au marché de l'emploi.

Le soutien dans la recherche d'emploi et la connaissance du marché de l'emploi apparaissent également importants, le HCR recommande ainsi d'explorer les possibilités de :

- Permettre à tous les BPI, conformément à l'article 59 de la loi de 2015, de bénéficier de l'ensemble des services proposés par l'ADEM dans des conditions équivalentes aux ressortissants luxembourgeois, quel que soit leur niveau de langue, leur âge et leur genre et qu'un service d'interprétariat leur soit mis à disposition aussi bien pour communiquer avec le personnel de l'ADEM que pour les assister dans leur recherche d'emploi.
- Former systématiquement le personnel de l'ADEM et de l'ONIS chargés d'accompagner les personnes BPI pour les sensibiliser davantage aux parcours spécifiques des personnes BPI ; ces formations pourraient, par exemple, inclure des personnes BPI comme facilitatrices.
- Préparer et faciliter l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle le plus tôt possible dans le processus d'intégration en soutenant des programmes accompagnant individuellement les personnes BPI à s'orienter et définir leur projet individuel d'accès à l'emploi en fonction de leur parcours scolaire et professionnel et de leurs besoins spécifiques.
- Soutenir y compris financièrement et généraliser les programmes et initiatives visant à préparer les personnes BPI à intégrer le marché de l'emploi concernant par exemple les exigences relatives au CV, aux lettres de motivation et la préparation des entretiens d'emploi.

²⁸ Voir pour plus de détails UNHCR/OECD, Engaging with employers in the hiring of refugees - A 10-point multi-stakeholder action plan for employers, refugees, governments and civil society, 2018, p.13

²⁹ Voir pour plus d'information <https://bit.ly/40kYqws>

L'entrepreneuriat étant une solution envisagée par beaucoup de personnes BPI, le HCR recommande d'explorer les possibilités suivantes :

- Prendre des mesures pour mieux valoriser et soutenir, y compris financièrement, les projets et initiatives entrepreneuriales des BPI, au moins durant la phase de création de l'activité.
- Continuer à soutenir y compris financièrement les programmes et initiatives visant à accompagner les BPI dans la création d'une entreprise.
- Renforcer l'accès des personnes BPI aux services financiers grâce à des directives/instructions claires de la Banque centrale en ce sens.

Ces consultations mettent également en évidence comment les préjugés et les stéréotypes et plus globalement les (perceptions de) discriminations - qui tout en constituant dans certains cas des violations des droits - freinent l'intégration des BPI. À cet égard, le HCR recommande d'explorer plusieurs possibilités :

- Dans la lignée de l'étude du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, du Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (CEFIS), et du Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), sur le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg, publiée en mars 2022³⁰ d'approfondir l'étude de ces phénomènes par rapport au public spécifique des BPI.
- Renforcer le recours aux structures et instruments déjà existants pour y faire face, y compris en informant davantage les BPI sur leurs droits et développer les mécanismes de signalement et de plaintes.
- Développer et soutenir les initiatives en particulier celles proposées par les BPI visant à promouvoir un récit positif sur leur parcours et en valorisant leurs contributions positives en particulier au niveau local et auprès des médias.

Face aux possibilités limitées de garde des enfants entravant l'accès à la formation et à l'emploi, le HCR recommande d'explorer les possibilités de :

- Systématiser les solutions de garde flexibles pour les enfants y compris pour permettre aux BPI de participer à l'ensemble des activités préalables à l'emploi, tels que les entretiens à l'ADEM ou avec les employeurs et les formations.

³⁰ Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (sous la coordination), Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (CEFIS), Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), Le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg, Rapport d'étude quantitative et qualitative, mars 2022. Cette étude sur le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg fait suite à une motion parlementaire demandant au Gouvernement la réalisation d'une étude sur le racisme et la discrimination ethno-raciale afin de développer une stratégie de lutte cohérente et le renforcement des ressources du Centre pour l'égalité de traitement (CET).

3

LE LOGEMENT

Toutes les personnes consultées et tous les acteurs de l'intégration, qu'ils représentent des organismes publics ou associatifs, s'accordent sur l'extrême complexité de la question du logement. Plusieurs sources, y compris l'OCDE ou le Conseil économique et social³¹ notent les difficultés d'appréhender les obstacles à l'accès au logement concernant les étrangers en général au Luxembourg en l'absence de données. L'OCDE dans son rapport de 2021 sur l'intégration au Luxembourg soulignait que le logement est une problématique majeure pour la majorité des Luxembourgeois mais qu'elle affecte particulièrement les ressortissants de pays tiers peu qualifiés et les réfugiés.³² Elle relevait de plus qu'« il n'existe pas d'enquête sur l'accès au logement ».³³ Théoriquement, les personnes BPI ont un délai de douze mois après l'octroi de la protection internationale pour quitter la structure d'hébergement et trouver leur propre logement.³⁴ Pendant cette période elles payent une participation au logement.

Alors que le nombre de BPI demeurant dans les foyers d'hébergement pour les personnes demandeuses d'asile ne cesse de croître, 41,7 % en 2022,³⁵ les personnes consultées soulignent à quel point il est difficile d'en sortir et comment les longues périodes passées dans les foyers d'hébergement dans des conditions de promiscuité entravent leur parcours d'intégration.

“ On perd notre envie pour l'intégration de vivre toujours dans le foyer. Vivre pendant deux ans, trois ans dans un foyer, c'est un truc de dingue, ça nous change complètement. J'ai dit à l'assistante sociale, si vous voulez savoir le parcours social d'aller vivre avec [X] personnes dans une chambre.” [BPI]

Des acteurs de terrain soulignent que dans certains foyers, de fortes pressions sont exercées pour que les personnes BPI partent ce qui est très mal vécu puisqu'elles ne peuvent pas partir. La vie organisée et très réglementée dans les foyers conduit pour certaines personnes à une perte de compétence et de capacité d'initiative.

Néanmoins plusieurs BPI relèvent positivement le fait d'être logé dès leur arrivée au Luxembourg, même si c'est dans un foyer.

Parmi les personnes consultées beaucoup sont bien conscientes que la question du logement au Luxembourg n'est pas complexe uniquement pour les BPI mais pour de nombreuses personnes résidant au Luxembourg même si les difficultés de décrocher un logement sur le marché privé sont amplifiées pour les personnes BPI du fait de leur situation spécifique au Luxembourg.

“ Et aussi pour le logement, crise pour toutes les personnes pas seulement les réfugiés ; pas facile à trouver.” [BPI]

“ C'est pour tout le monde le même problème parce qu'il n'y a pas beaucoup de logement au Luxembourg parce qu'il y a beaucoup de réfugiés. Le logement est plus compliqué pour les réfugiés car on est plus faible ici car on est tout nouveau.” [BPI]

³¹ Le Conseil économique et social (CES) indiquait par exemple en 2014 que si le logement est un enjeu fondamental dans le processus d'intégration - d'autant plus important du point de vue de l'intégration qu'il crée des sentiments d'appartenance et d'attachement à un quartier, une ville, un village ou une commune - le CES ne dispose pas de données sur les conditions de logement des résidents étrangers. Conseil économique et social, Avis sur la politique d'intégration au Luxembourg, 6 juin 2014, p.28-29.

³² OCDE, Vers un parcours d'intégration réussi, Le fonctionnement du système d'intégration et ses acteurs au Grand-Duché de Luxembourg, 2021, p.40.

³³ OCDE, Vers un parcours d'intégration réussi, Le fonctionnement du système d'intégration et ses acteurs au Grand-Duché de Luxembourg, 2021, p.56.

³⁴ Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, ministère des Affaires étrangères et européennes, Office national de l'accueil, Guide Tout savoir sur l'accueil de demandeurs et de bénéficiaires de protection internationale dans ma commune, Janvier 2021, p.13.

³⁵ Selon les données du ministère des Affaires étrangères, les structures d'hébergement pour les personnes demandeuses d'asile accueillent en décembre 2019, 41,1 % de personnes bénéficiaires de la protection internationale ; 43 % en décembre 2020, 44,4 % en décembre 2021. Voir Université du Luxembourg et Ministère des Affaires étrangères et européennes, office national de l'accueil, Migration internationale au Luxembourg, Système d'observation permanente des migrations OCDE, Octobre 2020, p.22; Université du Luxembourg et Ministère des Affaires étrangères et européennes, office national de l'accueil, Migration internationale au Luxembourg, Système d'observation permanente des migrations OCDE, Octobre 2021, p.19; Ministère des Affaires étrangères et européennes, Bilan de l'année 2021 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil, p.36. Ministère des Affaires étrangères et européennes, Bilan de l'année 2022 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil, p.42.

a) Les obstacles liés au coût des logements et aux exigences de revenus et de contrats de travail.

En premier lieu, les exigences liées aux contrats de travail et aux ressources entravent fortement l'accès au logement. Toutes les personnes consultées signalent que pour les personnes ayant un contrat de travail temporaire ou à durée déterminée ou encore celles percevant le REVIS, il est quasiment impossible – sauf par le biais du réseau – de louer un logement sur le marché locatif privé ; un contrat à durée indéterminée, souvent deux, sont exigés ainsi que de hauts niveaux de rémunération. À ces obstacles s'ajoute le coût très élevé des logements et la difficulté de financer les cautions et frais d'agence même si certains offices sociaux avancent la caution locative en proposant des systèmes de remboursement relativement flexibles. Si la problématique du logement n'est pas spécifique aux personnes BPI, les obstacles auxquels elles font face pour accéder à l'emploi et la quasi-impossibilité de travailler avant l'octroi de la protection internationale les placent dans une situation particulièrement défavorable. Si le coût du logement peut être « plus abordable » dans certaines régions du pays, le besoin de stabilité, les contraintes liées à l'emploi ou encore à la connaissance des langues restreignent selon certaines personnes consultées les possibilités de mobilité ; la solution de s'installer dans les pays frontaliers n'étant quant à elle pas envisageable du fait de leur statut.

b) Le manque de logement pérenne à un coût abordable.

Dans ce contexte, les personnes consultées soulignent qu'il existe trop peu de solutions pérennes à coût abordables. Si les systèmes de gestion locative permettent de trouver un logement à coût abordable, les personnes consultées en ayant bénéficié soulignent bien souvent qu'au terme de ces contrats initialement prévus pour trois ans, elles n'ont pas réussi à trouver un autre logement. Dans le cadre de la gestion locative, les propriétaires privés signent un contrat de bail avec un organisme social tel que, par exemple, Caritas ou encore l'Agence Immobilière sociale prévoyant un loyer inférieur aux prix du marché en échange d'avantages tels que des exonérations fiscales. Ces logements à loyer abordable sont alors mis à disposition pour une période de trois ans à des personnes rencontrant des difficultés à se loger. La période de trois ans n'apparaît toutefois pas correspondre au temps nécessaire aux BPI pour stabiliser leur situation mais également aux contraintes actuelles pour accéder à un logement individuel au Luxembourg. L'offre de logements en gestion locative pour les personnes BPI demeure néanmoins limitée et la sortie de ces logements est, selon des acteurs de l'intégration, le défi le plus important à gérer, la gestion locative s'étant transformée « un peu en salle d'attente du logement social ».

Des personnes consultées déclarent en effet être inscrites auprès d'organismes de logements sociaux pérennes depuis plusieurs années sans succès et sans qu'il ne soit possible de déterminer les raisons pour lesquelles beaucoup n'avaient reçu aucune proposition de ces organismes.

Si le logement partagé telles que les colocations, sont considérés par certaines personnes consultées comme de bonnes solutions temporaires pour quitter les foyers d'hébergement, ces solutions précaires se pérennisent trop souvent en l'absence d'autres solutions. De plus, selon certains acteurs de l'intégration, des obstacles administratifs en lien notamment avec les aides sociales freinent la mise en place de solutions de logement temporaire partagés, telles que les colocations.

c) Soutien inégal dans la recherche de logement.

C'est par le biais du réseau personnel qu'il est parfois possible de trouver un logement sur le marché locatif privé selon des personnes consultées. Pour les personnes ne pouvant pas mobiliser de tels réseaux, si l'accompagnement dans la recherche d'un logement est essentiel, il s'avère néanmoins inégal, variant notamment en fonction de la composition familiale. Il varie également en fonction d'autres facteurs tels que le gestionnaire du foyer dans lequel elles résident, le service LogIS étant, par exemple, disponible uniquement dans les foyers gérés par Caritas ; ou de la commune de résidence : ainsi, l'aide fournie par les offices sociaux n'étant pas la même, les prêts par exemple pour la caution locative ne sont pas proposés par toutes les communes.

De plus les personnes bénéficiaires de logement en gestion locative ne sont bien souvent pas accompagnées dans la recherche d'un logement pérenne.

d) Les difficultés spécifiques des familles nombreuses et monoparentales.

Selon des personnes consultées, les familles nombreuses et monoparentales font face à des difficultés spécifiques pour se loger du fait notamment de la législation imposant des critères de surface minimum par locataire pour les biens loués ou mis à disposition alors que paradoxalement certaines d'entre elles ont vécu dans des conditions de promiscuité, partageant des chambres pendant plusieurs années dans des foyers d'hébergement pour personnes demandeuses d'asile, dans l'attente de trouver un logement.

e) Les obstacles au logement liés à la discrimination.

Enfin, plusieurs personnes consultées ont relaté d'autres freins pour trouver un logement dont les stéréotypes concernant les personnes en provenance de certains pays ou les réfugiés, ou la méconnaissance de la situation spécifique des personnes BPI par les différents acteurs de l'immobilier pouvant conduire à des pratiques discriminatoires à leur encontre. Ces entraves se superposent souvent aux obstacles déjà mentionnés auparavant : pas de CDI, pas de revenus suffisants, famille avec enfants.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE LOGEMENT

Au terme des consultations il apparaît d'une part que si le fait d'être logé dès l'arrivée au Luxembourg est positif, le logement en foyer d'accueil freine considérablement le processus d'intégration à divers niveaux y compris, par exemple, l'apprentissage des langues. Le HCR recommande donc d'explorer la piste suivante :

- Développer les solutions de logements temporaires individuels ou partagés et supprimer toutes les barrières administratives, en particulier celles relatives à l'octroi des aides sociales, et aux solutions de logements temporaires.

Si l'accompagnement dans la recherche d'un logement apparaît comme un atout important, il est toutefois très inégal selon les situations individuelles, les territoires et les structures d'hébergement temporaires des personnes demandeuses d'asile. Aussi le HCR recommande d'explorer les pistes suivantes :

- De renforcer l'encadrement social dans les foyers et de soutenir y compris financièrement les initiatives et programmes proposant un accompagnement pour la recherche d'un logement y compris pour les personnes bénéficiant d'ores et déjà d'un logement en gestion locative
- De garantir que les mêmes services d'accompagnement soient offerts à toutes les personnes y compris les personnes vivant seules.

Le manque de logements à coût abordable apparaît comme l'une des causes principales des difficultés rencontrées par les personnes BPI pour se loger. Le HCR recommande de :

- Continuer à soutenir et développer les systèmes de gestion locative sociale tels que le programme LogIS et garantir que ces services soient accessibles à tous les BPI dans les mêmes conditions. Afin de garantir la stabilité des parcours d'intégration, la durée des contrats de gestion locative devrait être allongée.
- Accroître les efforts visant à mettre à disposition plus de logements à coûts abordables y compris en explorant avec le secteur privé les possibilités de combiner des offres d'emploi avec un logement.

Les préjugés, stéréotypes ainsi que la discrimination peuvent renforcer les difficultés d'accès à un logement autonome pour les BPI. Aux yeux du HCR, il serait utile :

- Dans la lignée des recommandations de l'étude du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, du CEFIS et du LISER sur le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg, publiée en mars 2022, d'approfondir l'étude des discriminations dans l'accès au logement en incluant les BPI dans le champ de l'étude.
- De renforcer le recours aux mécanismes de signalement et de plaintes y compris en informant les personnes BPI sur leurs droits et sur ces mécanismes de signalement et de plaintes.

CONCLUSION

Du fait de la très forte interdépendance entre les trois domaines de l'intégration étudiés - le logement, l'emploi et l'apprentissage des langues - chaque difficulté et obstacle rencontrés dans l'un de ces domaines se répercute sur l'autre, rendant plus complexe le parcours d'intégration.

Les consultations ont mis en évidence certaines questions transversales concernant le processus d'intégration des BPI. Il s'agit en particulier de la période d'attente plus ou moins longue avant d'obtenir la protection internationale, du manque d'autonomie et de l'instabilité qui caractérisent cette période et des effets négatifs que cela engendre pour l'intégration à différents stades du parcours. La nécessité de prévoir un temps suffisant pour permettre aux BPI d'apprendre les langues et d'avancer dans leur parcours d'intégration est souvent soulignée. Enfin, les préjugés, la stigmatisation et les stéréotypes sont largement cités comme l'un des freins à l'intégration.

L'apprentissage des langues apparaît comme un élément essentiel (clef) pour faciliter l'intégration dans tous les domaines sociétaux. Or, les BPI consultés soulignent que le système en place actuellement ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins très variés en matière d'apprentissage linguistique du fait de la grande diversité des profils et des parcours des BPI. C'est notamment le manque de cours intensifs permettant d'atteindre rapidement un niveau adéquat dans la langue souhaitée qui est mis en avant ou encore les possibilités limitées de cumuler un emploi et l'apprentissage des langues dans les phases initiales d'intégration.

L'insertion professionnelle se heurte non seulement aux exigences linguistiques pour décrocher un emploi et pour bénéficier des services de l'ADEM, mais également aux exigences relatives aux diplômes, aux qualifications professionnelles et à l'expérience professionnelle acquise en Europe. Des difficultés linguistiques et financières sont mises en avant par les personnes consultées pour accéder aux formations et aux études, dimension clef pour intégrer le marché de l'emploi. Plus largement, un accompagnement individualisé renforcé et intervenant le plus tôt possible dans le processus d'intégration apparaît important.

L'accès au logement apparaît comme la question la plus difficile à résoudre pour les BPI au terme de ces consultations même si celle-ci n'est pas spécifique aux personnes BPI. Si le logement en foyer d'hébergement freine l'intégration, trop peu d'options existent pour pouvoir en sortir. Plus largement, les difficultés d'accéder à un logement privé dans la phase d'orientation et de stabilisation professionnelle ainsi que le manque de logement pérenne à coût abordable sont mis en évidence. Les systèmes de gestion locative n'étant pas accessibles à toutes les personnes dans les mêmes conditions et leur durée étant bien souvent considérée comme trop courte au regard du temps nécessaire à l'intégration des BPI.

Le HCR se tient à la disposition des autorités et des différents acteurs pour développer davantage tout élément jugé nécessaire et échanger sur les constats ainsi que sur les pistes d'amélioration évoquées dans la présente note.

**Représentation du HCR pour les Affaires européennes,
la Belgique, le Luxembourg, l'Irlande et les Pays-Bas**
Octobre 2023