

Le champ politique luxembourgeois et les étrangers

La donne du consensus sociopolitique face à la question migratoire et à la politique d'intégration

Texte paru sous ce titre dans *migrations : les enjeux !, Ensemble 71-72, mars 2003.*

Texte paru sous le titre « Discours et politiques d'immigration et d'intégration au Luxembourg (1974-2002) » dans *20 ans de discours sur l'intégration* (sous la direction de Vincent Ferry, Piero-D. Galloro, Gérard Noiriel ; coordination de l'ouvrage : Mairie de Talange), L'Harmattan, 2005.

Lors de la campagne pour les législatives de 1974, la jeune association "Forum 80.000 - União" questionna les partis quant à leur politique d'immigration. Parmi toutes les formations en course électorale, une seule - en l'occurrence la minuscule "Ligue Communiste Révolutionnaire" - revendiqua pour les travailleurs étrangers l'attribution intégrale des droits politiques, y compris bien entendu le droit de suffrage tant au niveau communal que national¹.

Vingt-huit ans plus tard - en mars 2002 - , l'ASTI invite Monsieur Jean-Claude Juncker à inaugurer une campagne de réflexion pluriannuelle portant sur la question migratoire au Luxembourg. Lors de sa conférence, le chef de gouvernement propose une prise en considération du principe juridique de la "double nationalité" comme facteur d'intégration sociopolitique en terre multiculturelle. En d'autres termes, le Premier Ministre défend l'idée de la participation politique intégrale pour les résidents non-luxembourgeois en terre grand-ducale - du moins pour celles et ceux qui désireront bénéficier de l'offre de la double nationalité².

Il a donc fallu un bon quart de siècle pour que la question de la participation des non-Luxembourgeois à la vie politique nationale ait désormais une chance réelle d'aboutir. Cet état de fait sociopolitique constitue à lui seul - bien au-delà du domaine proprement dit des politiques d'immigration et d'intégration - un bel exemple portant sur le fonctionnement systémique du champ politique luxembourgeois que d'aucuns caractérisent par la pratique généralisée d'un consensus sociopolitique censé garantir cohésion sociale et paix sociale.

Ces quelques considérations nous amènent à analyser le fonctionnement du champ politique luxembourgeois en recourant à l'analyse de la question migratoire et à l'étude de la politique d'intégration³.

Notre contribution comportera les parties suivantes:

La première partie de notre étude sera consacrée aux aspects de conceptualisation et de méthodologie propres à une étude portant sur la pratique du consensualisme en matière de politique d'immigration.

La partie centrale de notre travail est axée sur la perception du phénomène d'immigration par les forces consensualistes et sur l'évolution des politiques d'immigration et d'intégration au Luxembourg à l'époque postindustrielle.

En guise de conclusion, nous terminerons par une très brève esquisse analytique portant sur le champ politique consensualiste luxembourgeois et les mises en pratique de politiques d'immigration.

1 A propos du consensualisme en terre luxembourgeoise : conceptualisation et problématique

Notre propos n'est pas d'étudier intrinsèquement le phénomène du consensualisme luxembourgeois. Pourtant, comme nous essayerons tout au long de notre contribution de cerner le degré d'influence qu'exerce la pratique du consensus sociopolitique sur la question migratoire et la politique d'intégration, nous nous devons d'aborder notre contribution par un travail de conceptualisation portant sur la notion de consensualisme dans un Etat de petite dimension.

Le phénomène du consensualisme à la luxembourgeoise a retenu à plusieurs reprises l'attention de politologues tant luxembourgeois qu'étrangers. Ainsi le chercheur français Philippe Poirier voit dans le fonctionnement systémique du champ politique luxembourgeois un bel exemple de démocratie consensuelle où le principe du compromis politique est durablement instauré au sommet de l'Etat. Ledit principe du compromis vise à garantir en premier lieu la stabilité sociopolitique du régime par la multiplication d'accords négociés entre acteurs politiques et dirigeants tant syndicaux qu'économiques⁴.

Selon Philippe Poirier, le principe de la démocratie consensuelle est accepté en premier lieu par les principaux partis politiques luxembourgeois - comme le Parti Démocratique, le Parti Chrétien Social et le Parti Ouvrier Socialiste Luxembourgeois - qui sont souvent associés au sein de coalitions gouvernementales et qui d'autre part disposent de relais associatifs et syndicaux qui leur permettent d'influencer négociations et accords, voire résolutions programmatiques au sein de ce que le politologue luxembourgeois Mario Hirsch appelle les "forums délibératifs"⁵. Citons à titre d'exemple la mise en place depuis les années 1960 d'institutions délibératives, comme le très influent Conseil Economique et Social dont les avis annuels représentent à notre avis la quintessence de prises de position consensualistes, ou les réunions institutionnalisées dites de "Concertation Tripartite".

Peut-on pour autant affirmer que le champ politique luxembourgeois se trouve totalement sous l'emprise régulatrice du consensualisme dont l'idéologie est fortement influencée par les doctrines et du catholicisme social et de la social-démocratie? Non, dans la mesure où des mouvements politiques contestataires comme le Parti Communiste Luxembourgeois et la plus récente organisation Déi Lénk cherchent traditionnellement à se démarquer de la pratique consensualiste. Il convient d'ajouter dans ce contexte analytique l'émergence de nouvelles formations politiques, comme le GAP et plus tard Déi Gréng et le ADR, qui, pour des raisons de consolidation politique sur l'échiquier politique national, ont employé à partir du milieu des années 1980 la stratégie de revendications contestataires tout en mettant en question la pratique consensualiste des partis politiques traditionnels, fussent-ils en coalition gouvernementale ou dans l'opposition parlementaire.

Pour ce qui est de la pratique consensualiste chez les syndicats luxembourgeois, il importe de relever en premier lieu les deux grands syndicats nationaux - en l'occurrence le OGB-L et le LCGB - qui possèdent des liens privilégiés avec les deux grands partis politiques constituant les piliers de la culture consensualiste au Luxembourg : c'est-à-dire, respectivement le POSL et le CSV.

Qui plus est, les deux syndicats participent à la culture consensualiste par leur participation entre autres à la concertation tripartite, voire aux différentes institutions délibératives que sont les Chambres professionnelles et le Conseil Economique et Social. Siégeant en outre à la Commission commune des conventions collectives - puisque dotés de la représentativité nationale - les deux grands syndicats contribuent non seulement à assurer le maintien de la stabilité institutionnelle au sein du champ syndical luxembourgeois - comme le souligne à juste titre Philippe Poirier - mais ils concourent en même temps à la consolidation de la paix sociale qui repose sur une entente consensualiste entre l'Etat luxembourgeois, les organisations patronales et justement les syndicats⁶.

Il faut toutefois relativiser la pratique consensualiste dans un milieu syndical qui évolue et en fonction de la politique sociale et économique du gouvernement et en fonction de la coalition gouvernementale au pouvoir. Il n'est certes point trop hasardeux d'affirmer que la présence d'un gouvernement dit de grande coalition, de type CSV-POSL, favorise l'attitude consensualiste chez les deux grands syndicats que sont l'OGB-L et le LCGB. Pourtant, nous avons remarqué qu'au courant des deux dernières décades, même les gouvernements de grande coalition ont eu du mal à maintenir un climat d'apaisement social, comme l'atteste l'émergence de nouvelles organisations syndicales aux revendications plus soutenues depuis le milieu des années 1980 et comme le démontrent les offensives syndicales orchestrées par la CGFP à la fin des années 1990.

Comme nous donnons à la notion de "champ politique" une acception conceptuelle très englobante, il convient d'y inclure tous les agents, voire toutes les organisations et associations sociales et socioculturelles, de même que les ONG oeuvrant au sein de notre société de petite dimension. Se trouvent-elles vraiment en marge du système consensualiste, comme une grande partie d'entre elles le font suggérer par leurs revendications programmatiques? Quoi qu'il en soit, pour le propos de notre réflexion portant sur le degré d'influence qu'exerce la pratique du consensus à la luxembourgeoise sur la question migratoire, la prise en considération des mouvements associatifs est particulièrement importante, puisque c'est justement dans le monde associatif luxembourgeois que nous trouvons les organisations revendiquant une politique d'immigration et d'intégration affirmative.

Ce survol analytique de la question consensualiste en terre luxembourgeoise fait ressortir deux caractéristiques structurelles.

Le consensualisme à la luxembourgeoise se distingue par une application à "géométrie variable". Malgré l'existence et la perdurance de structures institutionnelles favorisant la pratique du consensualisme politique, il ne faut pas sous-estimer le fait que le degré de la pratique consensualiste dépend entre autres de la conjoncture politique comme de la structure coalitionnelle du gouvernement.

Pour le propos de notre analyse, il convient de noter que la base consensualiste semble à première vue moins large lors de la période 1974-1984 pendant laquelle et le gouvernement de centre-gauche et plus tard le gouvernement de centre-droite ont à affronter des oppositions parlementaires dirigées par l'un des grands partis traditionnels, en l'occurrence respectivement le CSV et le POSL qui, toutefois, de par leur tradition consensualiste, cultivent peu l'opposition purement contestataire qui reste l'apanage de quelques forces politiques et mouvements associatifs en marge du système consensualiste.

Lors de la période 1984-1999, le Luxembourg connut la succession de trois gouvernements de grande coalition qui ont été crédités d'une grande marge de manoeuvre grâce à leur large base consensuelle. Or, l'ancrage durable de nouveaux partis dans le champ politique luxembourgeois - comme le ADR, Déi Gréng ou Déi Lénk - et l'émergence de nouvelles organisations syndicales, ainsi que le renforcement du monde associatif durant les années 1990 montrent que la société luxembourgeoise a généré des structures politiques et associatives qui ont en même temps développé un discours hors consensus et posé des limites à la pratique consensualiste.

Tels semblent être les aspects généraux déterminant et les forces politiques consensualistes et la pratique du consensus sociopolitique entre 1974 et 1999. Désormais, nous étudierons la perception du phénomène d'immigration par les forces consensualistes et l'évolution des politiques d'immigration.

2 Le champ politique luxembourgeois et les étrangers entre 1974 et 2002. Esquisse d'une périodisation en matière de politique d'immigration et d'intégration

Introduction : inventaire des sources, méthodologie et esquisse de périodisation

Afin de cerner l'emprise du consensualisme en matière de politique d'immigration, il importe en premier lieu de constituer un outil de travail sous forme d'un corpus documentaire. Outre la collecte d'un ensemble de documents traitant de la question migratoire, plusieurs sources sérielles couvrant la période 1974-2002 ont été retenues.

Relevons, entre autres, les programmes gouvernementaux de 1974 à 1999. Mentionnons les Déclarations du Premier Ministre portant sur l'état de la Nation entre 1975 et 2002⁷, ainsi que les Avis annuels du Conseil Economique et Social⁸. Signalons en dernier lieu les Allocutions officielles prononcées à l'occasion du Nouvel An et de la Fête Nationale pour la période 1975-2002⁹.

Le recours analytique à un aussi vaste corpus documentaire se doit d'être brièvement expliqué. Primo: nous avons privilégié l'utilisation de documents dont les messages sociopolitiques représentent soit le produit, soit le reflet de la pratique consensuelle. Secundo: ces mêmes documents renferment surtout des messages au contenu politique globalisant. Cela nous a permis d'appréhender - du moins de façon approximative - et la fonction et le degré d'importance de la question migratoire au sein de la pratique consensualiste luxembourgeoise. Tertio: le caractère sériel de ces documents facilite tant l'étude portant sur l'évolution de la politique

d'immigration prônée par les forces consensualistes, que tout travail de périodisation relatif à la question migratoire en terre luxembourgeoise.

Retenons d'emblée que la société postindustrielle du Luxembourg a connu en matière de politique migratoire deux phases bien distinctes. La première phase s'étend de 1974 jusqu'au milieu des années 1980 ; elle correspond grosso modo à un temps de crise économique et de vagues de récession successives. La deuxième phase englobe les années 1985 à 2002 et se situe dans un contexte de croissance économique soutenue.

La première phase : la politique d'immigration au temps de la crise économique mondiale et des vagues de récession (1974-1984/1985)

Etudier dans ses grandes lignes la pratique consensualiste en matière de politique migratoire durant une période de crise et de restructuration économique comme le furent les années 1974 - 1984 est une entreprise particulièrement délicate. C'est à juste titre que Mario Hirsch intitula son excellente analyse portant sur la politique d'immigration durant les années 1974-1984: "Les tergiversations d'une politique d'immigration"¹⁰. La formulation de Mario Hirsch nous semble d'ailleurs empreinte d'un certain euphémisme, puisqu'il nous paraît à peine exagéré de parler d'une politique migratoire à hue et à dia.

Ce sautillerment en matière de politique d'immigration accompli par les forces consensualistes entre 1974 et 1984 s'explique d'ailleurs en premier lieu par un contexte socio-économique particulièrement difficile rythmé par une crise économique généralisée et une suite de récessions à caractère larvé.

Relevons d'autre part que la perception des phénomènes tant démographiques que socio-économiques par les gouvernements successifs - autant celui du centre-gauche que celui du centre-droite - ne favorise guère la mise en place d'une politique d'immigration cohérente et volontariste.

A lire les avis annuels du Conseil Economique et Social et surtout les Déclarations des Premiers Ministres Thorn et Werner sur l'état de la Nation pendant les années 1975 à 1983, deux références analytiques semblent avoir déterminé leur politique migratoire:

Evoquant tantôt la situation démographique catastrophique du Luxembourg, voire le spectre du suicide démographique luxembourgeois, tout en se référant à partir d'avril 1978 aux conclusions scientifiques du rapport Calot¹¹, les décideurs gouvernementaux semblent envisager une politique sociétale favorisant la mise en place d'une politique nataliste. Celle-ci devrait contribuer - du moins à moyen terme - l'on parlait de l'horizon 2000 - à pallier le manque chronique de main-d'oeuvre de l'économie luxembourgeoise.

A l'idée de s'engager durablement dans une politique sociétale recourant davantage aux ressources démographiques supposées se revigorer dans les décennies à venir, s'ajoutèrent des préoccupations gouvernementales influencées par la donne économique. Celles-ci vont influencer directement la politique d'immigration.

Dès 1974, le pouvoir gouvernemental soutient les mesures de rationalisation des outils de production décidés par les industriels, surtout des sidérurgistes, pour des raisons de compétitivité internationale. Si cette attitude politique devait déjà entraîner à elle seule une réorientation de la politique migratoire, la chute des effectifs en milieu sidérurgique durant les années de crise instaura définitivement - du moins jusqu'au début des années 1980 - une politique migratoire restrictive que l'on justifiera depuis le milieu des années 1970 par la formule dite de "politique de prudence"¹².

Peut-on pour autant comparer cette politique de prudence en matière d'immigration avec la pratique d'une politique migratoire d'avant-guerre, voire d'avant les années 1960 qui reposa sur le principe d'un "turn-over" généralisé de la main d'oeuvre immigrante et sur la projection socio-démographique prévoyant des départs massifs de la part des travailleurs lors des phases de dépressions économiques¹³?

Non, dans la mesure où le modèle migratoire en vigueur dans les années 1970 se différencie profondément du modèle migratoire précédent. Dominé par une communauté lusitanienne structurée de plus en plus au fil du temps par la constitution ou la reconstitution de noyaux familiaux, le modèle migratoire des années 1960 et 1970 ne se prête plus essentiellement à une fonction de "tampon conjoncturel"¹⁴.

Malgré la persistance de la crise économique mondiale, le gouvernement de centre-gauche se rend compte que l'immigration en terre luxembourgeoise ne peut plus être perçue sous le seul angle conjoncturel. En mars 1977, le Président du Gouvernement Gaston Thorn admet dans sa déclaration portant sur l'état de la Nation que

"nous sommes partis dans notre raisonnement d'une immigration pratiquement nulle; or, l'apport migratoire reste indispensable dans une certaine mesure étant donné qu'un certain nombre d'emplois dits ou supposés pénibles sont traditionnellement délaissés par les Luxembourgeois"¹⁵.

Si l'on ajoute à cette déclaration politique sans équivoque l'aveu professé des décideurs politiques d'attribuer à l'immigration un rôle sociétal consistant à endiguer les faiblesses démographiques nationales- du moins à court terme et à moyen terme - l'on se doit de constater que désormais la question migratoire est définitivement perçue dans sa fonction essentiellement structuralisante. En d'autres termes, malgré la dépression économique, en dépit de la mise en place d'une politique démographique aux accents nationalistes et d'une politique migratoire restrictive, les forces consensualistes - tant au niveau gouvernemental qu'en milieu institutionnel dit, "forums délibératifs", - perçoivent le phénomène migratoire comme une donnée structurelle agissant désormais de façon permanente sur le devenir sociétal en terre luxembourgeoise.

Ce changement de paradigme quant à la perception du phénomène migratoire influença la politique migratoire luxembourgeoise entre 1974 et 1984. Dorénavant, la politique d'immigration officielle essaiera d'accorder une place plus importante à ce que d'aucuns appellent les mesures d'intégration des travailleurs étrangers. En fait, nous serions plutôt tentés d'appréhender la nouvelle démarche en politique migratoire par la mise en place de nouvelles mesures régulatrices en matière de politique sociétale.

Dès 1974, la politique de régulation sociale en matière d'intégration prévoit l'institutionnalisation de structures délibératives tant ponctuelles que permanentes qui jusque-là se limitèrent essentiellement au Service Social de l'Immigration. Ainsi le Secrétaire d'Etat au Travail du gouvernement Thorn - qui porte d'ailleurs en même temps le titre de Secrétaire d'Etat à l'Immigration - invite les forces consensualistes traditionnelles - c'est-à-dire les représentants de l'Etat, le patronat et les syndicats - à se réunir avec des représentants des communautés étrangères. De cette Conférence Nationale de l'Immigration sortira un forum délibératif permanent, en l'occurrence le Conseil National de l'Immigration¹⁶.

Ainsi les forces consensualistes mettent en place une politique d'immigration volontariste qui ouvrira chétivement la voie à une politique d'intégration dont l'une des mesures prioritaires fut d'adapter le champ scolaire luxembourgeois au nouveau modèle migratoire. Et, à la fin des années 1970, le Conseil Economique et Social conseilla aux responsables gouvernementaux d'élargir et d'étoffer leurs mesures en matière de politique d'intégration en oeuvrant

"résolument dans le sens d'une participation des étrangers à la vie publique du pays, notamment sur le plan des communes, des chambres professionnelles et des institutions sociales"¹⁷.

Excepté quelques réalisations ponctuelles, ce ne sera qu'à partir de la fin des années 1980 que les forces consensualistes au pouvoir suivront ces recommandations du Conseil Economique et Social. Les raisons sociopolitiques de ce décalage chronologique méritent une réflexion plus approfondie. Primo : les années de crise économique et de récessions larvées se caractérisent par une politique d'immigration articulée entre mesures migratoires restrictives et balbutiements d'une prétendue politique d'intégration. Secundo: tiraillées entre la mise en place d'une timide politique migratoire volontariste par le biais de mesures intégratives et une politique socio-économique ayant la fonction de contenir durablement le flot d'une immigration de masse, les forces consensualistes au pouvoir perdurent dans leurs hésitations.

Cette politique à hue et à dia se cantonne d'autant plus aisément dans le champ politique luxembourgeois qu'elle trouve une large acception dans les milieux politique, syndical et patronal. En ces temps de crise économique, le - somme toute - récent milieu associatif prônant une politique migratoire ouvertement affirmative a du mal à imposer ses potentialités revendicatives - du moins au sein du champ politique consensualiste.

Il importe pourtant de souligner que la mutation de l'União en ASTI, ainsi que la mise en place du Comité de Liaison et d'Action des Immigrés contribuent à la consolidation d'un milieu dont l'engagement en politique migratoire gagnera nettement en tangibilité à partir du milieu des années 1980.

La deuxième phase : la politique d'immigration au temps de la croissance économique soutenue (1984/1985-2002)

En effet, une nouvelle phase en matière de politique migratoire débutera avec les premières embellies conjoncturelles qui s'annonceront presque simultanément avec le début d'une ère gouvernementale dite de grande coalition et qui durera 15 ans d'affilée. Dès juillet 1984, le

nouveau Premier Ministre Jacques Santer, chef d'un gouvernement CSV-POSL jouissant d'une base consensualiste a priori très large, se prononcera lors de la "Déclaration concernant le programme gouvernemental" pour une politique d'immigration nettement plus volontariste en affirmant que

"le Gouvernement entend préciser que les immigrés ont largement contribué à l'essor du pays et que leur présence constituera également à l'avenir un élément indispensable au bon fonctionnement de notre économie. Outre la contribution importante que les étrangers apportent sur le plan démographique, leur présence constitue sans doute un enrichissement culturel non négligeable pour notre pays. Aussi le Gouvernement s'engage-t-il à lutter contre toute forme de xénophobie et considère-t-il que la solution des problèmes passe par une politique d'intégration volontariste, respectueuse des identités culturelles. A cette fin, le droit à la réunion familiale, limité au conjoint et aux descendants, sera garanti"¹⁸.

La déclaration de Jacques Santer ouvrira l'ère du discours étatique xénophile qui deviendra tout au long des années 1980 et 1990 une constante, comme en témoignent les "Réflexions à la fin d'une Année" que le Premier Ministre Jean-Claude Juncker a prononcées lors d'une interview le 31 décembre 1995. Selon les journalistes de RTL, le chef de gouvernement

"exposa la situation démographique comme excellente. L'apport civique et culturel qu'y assureraient les non-Luxembourgeois étant vécu par le Gouvernement comme par les autochtones comme un authentique enrichissement : dialogues, sports, société, multiplicité que le Premier Ministre Jean-Claude Juncker qualifia de "chance pour le Luxembourg"¹⁹.

Les deux extraits de discours revêtent, en matière de politique d'immigration et d'intégration, un caractère de modèle. En effet, à partir du milieu des années 1980, les forces consensualistes au pouvoir s'éloignent des prémisses réflexives ayant jusque-là déterminé la pratique gouvernementale dans ce domaine. Dès à présent les responsables considèrent le phénomène migratoire comme un fait social intégré à part entière dans un tissu social à vocation multiculturelle.

A partir du début des années 1990, les responsables cessent de brandir le spectre de la crise démographique. Bien au contraire, le développement de la population en terre luxembourgeoise devient au cours des années 1990 une donnée sociale qui ne fait que traduire la croissance soutenue d'une économie particulièrement dynamique. Terminé le temps de la politique migratoire restrictive, fini le temps du misérabilisme socio-démographique!

En effet, la croissance économique bi-décennale connaîtra au courant des années 1990 une croissance moyenne du PIB de plus de 5% par année et une croissance annuelle moyenne du taux d'emploi de l'ordre de 3%. Ces paramètres entraîneront une croissance démographique tout à fait conséquente. En 1985 le Luxembourg comptait quelque 366.000 habitants pour atteindre au début du 3e millénaire le cap des 440.000 ; durant la même phase, le nombre des résidents étrangers passera de 100.000 à 165.000, tandis que le nombre des frontaliers évoluera de 17.400 à 90.000.

Tous ces facteurs de changement agiront sur le champ socio-professionnel luxembourgeois où les non-Luxembourgeois deviendront majoritaires au courant des années 1990, pour représenter en 2002 les deux tiers de l'emploi intérieur. En d'autres termes, deux tiers des emplois salariés sont occupés par des résidents étrangers ou des frontaliers qui prennent conscience qu'ils représentent l'un des piliers de la réussite économique. Désormais, ils se rendent compte qu'ils sont devenus incontournables en terre luxembourgeoise - du moins sur le plan socio-économique!

A la diversification tant professionnelle que sociale de la présence étrangère au Luxembourg s'ajoute d'ailleurs une diversification culturelle qui contribue à la mise en place d'une société multiculturelle frappée du coin de l'irréversibilité.

A cette nouvelle donne socio-culturelle les gouvernements successifs de grande coalition, assurés d'un appui consensualiste important, se doivent de répondre par une réadaptation de leur système régulateur en matière de politique migratoire. Plus que soutenus - pour ne point dire littéralement incités par les directives de la Commission européenne soucieuse de parfaire le Marché unique et son contexte sociétal au début des années 1990 - les décideurs politiques luxembourgeois entérinent une politique de régulation migratoire que d'aucuns conviennent d'appeler volontariste.

Les mesures de cette politique migratoire révèlent que désormais l'intégration des présences étrangères en milieu sociétal luxembourgeois se doit de dépasser le seul cadre socio-économique et que l'on envisage une intégration sociopolitique par étapes qui nécessite en même temps une adaptation conceptuelle du principe de souveraineté nationale. Mentionnons brièvement les exemples les plus probants de cette politique d'intégration:

L'instauration de Commissions Consultatives pour Etrangers au niveau communal ; la reprise en considération du Conseil National de l'Immigration - puis du Conseil National pour Etrangers - ; l'attribution du droit de vote aux ressortissants étrangers pour les Chambres professionnelles et la mise en oeuvre de la participation des citoyens non-luxembourgeois de l'Union Européenne aux élections communales et, en dernier lieu, l'émergence orchestrée par le milieu gouvernemental de la question dite de "double nationalité".

Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, la "success story" de l'économie luxembourgeoise du temps présent n'entraîne guère une unanimité dans la réalisation de ces mesures. Si, au début des années 1990, l'offensive anti-migratoire d'une extrême-droite autant socialement éphémère que politiquement ridicule a pu être déjouée facilement par les forces consensualistes, il n'en fut pas de même avec les oppositions larvées émanant de forces politiques ou syndicales - en l'occurrence le ADR et la CGFP - privilégiant l'élément national dans tout débat relatif aux questions sociétales et multiculturelles en terre luxembourgeoise.

Durant ces moments, les forces consensualistes - soucieuses d'aligner la politique migratoire luxembourgeoise sur les directives de Bruxelles - trouvent un certain soutien - sous toutes réserves, il est vrai - parmi les mouvements associatifs plaidant pour une politique d'immigration résolument affirmative, et parmi les forces syndicales et les formations politiques à caractère revendicatif ou contestataire - nous songeons aux Déi Gréng et à Déi Lénk.

Ces instants de lune de miel entre le milieu consensualiste au pouvoir et les forces plaidant pour une politique migratoire et multiculturelle affirmative ne mèneront point vers une entente cordiale. En effet, la question de l'immigration extra-Union Européenne, voire extra-européenne et la question des réfugiés politiques déboucheront vers le milieu des années 1990 - au plus tard - sur un nouveau différend sociopolitique en matière de politique migratoire.

En effet, les prémisses sociopolitiques de cette nouvelle vague d'immigration contribueront à provoquer une reconsidération de la question migratoire au sein du champ politique luxembourgeois²⁰. La confrontation tant politique qu'idéologique que se livrent à l'heure actuelle le pouvoir gouvernemental et les forces plaidant pour une politique migratoire résolument affirmative résulte en grande partie de leur perception sociopolitique largement différenciée du phénomène migratoire.

Si les mouvements associatifs et autres forces politiques partisans d'une politique migratoire affirmative revendiquent des mesures tenant compte - au-delà des exigences socio-économiques - du primat de la dignité humaine, le pouvoir gouvernemental semble se limiter à une régulation des problèmes migratoires qui relève d'une acception sociopolitique plus étriquée du phénomène de l'immigration. Cet état de fait tant idéologique que politique n'est, certes, pas nouveau, parce qu'il remonte dans ses origines jusqu'aux temps de la politique migratoire restrictive. Celle-ci, à travers toute une série de mesures migratoires, instaura depuis le milieu des années 1970 un décalage tant d'ordre conceptuel que d'ordre de pratique gouvernementale entre migrations intra-Communauté Européenne et immigration de ressortissants hors CE. La législation portant sur l'octroi des permis de travail fait explicitement la distinction entre travailleurs intra- et extra-Communauté Européenne²¹.

Même si ces mesures restrictives sont postérieurement adaptées aux besoins particuliers de certains secteurs en manque chronique de main-d'oeuvre, il faut souligner que, dès la fin des années 1970, les forces consensualistes ont tendance à limiter leur politique migratoire volontariste aux seules vagues migratoires intra-Communauté puis Union Européenne.

Il nous semble d'ailleurs que cette politique migratoire volontariste à vocation intra-communautaire prendra avec l'accès du Portugal à la CE le statut de politique migratoire définitive. Car le Portugal comme principal réservoir de main-d'oeuvre étrangère pour le Luxembourg, facilitera - par son entrée dans la CE - la mise en oeuvre d'une politique d'immigration luxembourgeoise alignée sur les directives et autres recommandations émanant de Bruxelles²².

Cette mise en place d'une politique migratoire intra-communautaire censée assurer et faire perdurer la croissance économique soutenue du Luxembourg dès le milieu des années 1980 sera d'ailleurs acceptée par une large part de la société luxembourgeoise. Bénéficiant pendant 17 ans de suite des retombées financières engendrées par une économie nationale à vocation multiculturelle, les Luxembourgeois semblent acquiescer aux discours xénophiles professés par les décideurs politiques.

Or, pour sincères qu'elles soient, ces professions de foi xénophiles, émanant des milieux consensualistes et trouvant un écho certain parmi la société civile, prennent une tout autre allure

et une tout autre signification politique lorsqu'on les situe dans le récent contexte sociétal d'un Luxembourg confronté à de nouvelles vagues migratoires extra-Union Européenne.

Depuis la fin des années 1990 au plus tard, il y a lieu d'observer les contradictions de la pratique gouvernementale en matière d'immigration. En effet, celle-ci continue à utiliser le discours xénophile, tout en axant sa politique migratoire sur une pratique régulatrice qui ne tient compte que du contexte intra-Union Européenne - ou tout au plus d'une projection politique cantonnée dans le cadre spatial prévu par l'élargissement d'une Europe supranationale.

C'est dans ce contexte bien précis qu'il faut placer l'actuel débat portant sur la "double nationalité". Si déterminants qu'ils soient pour la cohésion sociopolitique du Luxembourg, les bien-fondés moral et politique du principe de la "double nationalité" seront jugés d'après la pratique quotidienne en matière migratoire. Que les forces consensualistes influençant à l'heure actuelle la politique d'immigration en tiennent compte ! Que les forces associatives et les mouvements politiques plaidant pour une politique migratoire résolument affirmative ne cessent de le leur rappeler!

3 En guise de conclusion : le champ politique consensualiste luxembourgeois et la politique d'immigration. Une brève esquisse analytique

Si ces deux dernières prises de position constituent déjà une conclusion bien personnelle, il importe pourtant - avant de terminer - de relever quelques considérations analytiques propres à la pratique consensualiste luxembourgeoise en matière de politique migratoire.

Premièrement: Comme probablement dans tout autre pays-membre de l'Union Européenne, le Luxembourg aligne sa politique migratoire sur les directives et autres recommandations émanant du pouvoir supranational de l'Union Européenne.

Deuxièmement: Il nous semble que l'alignement de la politique migratoire luxembourgeoise sur celle de l'Union Européenne influence profondément la fonction régulatrice de l'Etat luxembourgeois en matière de cohésion sociale. Cette fonction régulatrice paraît être d'autant plus efficace qu'elle se voit appliquée par un pouvoir gouvernemental consensualiste disposant d'un appui sociopolitique élargi.

Troisièmement: Si le consensualisme à la luxembourgeoise a contribué de façon déterminante à la mise en place d'une politique migratoire à la fonction essentiellement régulatrice - surtout au niveau de la cohésion sociale - , il n'en demeure pas moins que la pratique consensuelle a probablement freiné, voire bloqué maintes mesures innovatives en matière de politique migratoire. Considérés dans ce contexte sociopolitique précis, les milieux associatifs et les forces politiques plaidant pour une politique migratoire affirmative prennent toute leur importance en tant que forces contestataires et revendicatives. Sans eux, toute politique migratoire luxembourgeoise risquerait de se réduire à une quelconque politique sociale dite de régulation.

Claude Wey, CDMH/Dudelange/Luxembourg

Notes

- ¹ *Fremdarbeiter: ein Schwarzbuch über ihre Situation in Luxemburg*, éd. Groupe União Weimerskirch, 1974, voir surtout pp. 109-111.
- ² Cf. "conférence inaugurale de la campagne "migrations: les enjeux!"" de M. Jean-Claude Juncker du 28 mars 2002. Un résumé de ladite conférence est publié dans le dossier intitulé Politiques nationales, politiques internationales, in: *ensemble*, no. 68, mai 2002, pp. 1-4, voir surtout p. 1.
- ³ Il va de soi que l'envergure de notre étude portant sur "Le champ politique luxembourgeois et les étrangers" dépasse largement le cadre d'une contribution limitée à une bonne douzaine de pages. Contrairement à notre travail scientifique que nous espérons publier ultérieurement, nous nous bornons à exposer dans la présente contribution quelques grandes lignes analytiques. Relevons d'autre part que nous limitons l'apparat scientifique du présent article à un minimum d'annotations.
- ⁴ Cf. *Les élections au Grand-Duché de Luxembourg: rapport sur les élections législatives du 13 juin 1999: étude réalisée pour la Chambre des députés du Grand-Duché*, sous la direction de Fernand Fehlen, Centre de Recherche Public-Gabriel Lippmann, 2000. Il est à noter que Philippe Poirier a rédigé la majeure partie dudit rapport, entre autres le chapitre 1.1 intitulé "Les particularités du système politique luxembourgeois", pp. 9-49, voir surtout p. 26.
- ⁵ *Les élections ... op. cit.*, pp. 27-28; Mario Hirsch, La société dépolitisée, in: *Nos Cahiers*, no. 4, 1995, pp. 69-73, voir surtout p. 71.
- ⁶ Cf. *Les élections au Grand-Duché ... op. cit.*, p. 30.
- ⁷ Déclarations concernant les programmes gouvernementaux et Déclarations du Premier Ministre portant sur l'état de la Nation se trouvent intégrées dans les *Comptes rendus de la Chambre des députés* dont les différents volumes et tomes peuvent être consultés à la Bibliothèque Nationale. Le site Internet de la Chambre des députés dispose d'un "Portail documentaire" dont la sous-rubrique "Recherche d'archives" assure entre autres l'accès à la consultation des comptes rendus des séances publiques de la Chambre des députés pour la période de 1945 à nos jours. Voir <http://www.chd.lu/>.
- ⁸ Le Conseil Economique et Social publie les *Avis sur la situation économique, financière et sociale du pays* en éditant sous forme de volumes les avis annuels par période chronologique délimitée. Ainsi avons-nous consulté les volumes suivants: vol. 3, période 1977-1981; vol. 4, période 1982-1986; vol. 5, période 1987-1990; vol. 6, période 1991-1995 et vol. 7, période 1996-1999.
- ⁹ Les Allocutions officielles prononcées à l'occasion du Nouvel An et de la Fête Nationale sont publiées, soit sous forme de texte intégral, soit sous forme de résumé ou de compte rendu par le Bulletin d'Information et de Documentation édité par le Service Information et Presse.
- ¹⁰ Mario Hirsch, Les tergiversations d'une politique d'immigration, in: *Lëtzebuerg de Lëtzebuenger? Le Luxembourg face à l'immigration*, sous la coordination de Michel Pauly, Luxembourg, 1985, pp. 153-163.
- ¹¹ Gérard Calot, *La démographie du Luxembourg: passé, présent et avenir: rapport au président du gouvernement*, cahiers économiques, no. 56, série D, Statec, Luxembourg, septembre 1978.
- ¹² Mario Hirsch, Les tergiversations ..., in: *op. cit.*, p. 157.
- ¹³ Cf. Albano Cordeiro, L'immigration au Luxembourg dans le dernier quart du siècle dernier, in: *Passerelles*, no. 22, printemps-été 2001, pp. 93-100, voir surtout pp. 96-97; Albano Cordeiro, *Etat de l'immigration au Luxembourg*, Grenoble, 1975, voir surtout pp. 22-24.
- ¹⁴ Albano Cordeiro, L'immigration ..., in: *op. cit.*, p. 99; Albano Cordeiro, *Etat de l'immigration ... op. cit.*, pp. 31-42; Mario Hirsch, Les tergiversations ..., in: *op. cit.*, p. 154.

¹⁵ *Compte rendu de la Chambre des députés 1976-1977, volume II, débats (2e partie)*, séance du 17 mars 1977, p. 2144.

¹⁶ Cf. Serge Kollwelter, "forum" et l'immigration, in: *forum*, no. 150, März 1994, pp. 6-8, voir surtout p. 6.

¹⁷ Avis sur la situation économique, financière et sociale du pays, 1979, in: *Conseil Economique et Social, Avis sur la situation économique, financière et sociale du pays, période 1977-1981, tome I, volume 3*, Luxembourg, 1982, p. 182.

¹⁸ *Compte rendu de la Chambre des députés, Première session extraordinaire 1984 et Deuxième session extraordinaire 1984, premier volume*, séance du 23 juillet 1984, p. 31.

¹⁹ Cf. "Réflexions à la fin d'une Année" et Voeux de Nouvel An: le Premier Ministre Jean-Claude Juncker a répondu aux questions de RTL-TV, le 31 décembre 1995, in: *Bulletin d'Information et de Documentation*, no. 4, 1995, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg- Service Information et Presse, pp. 314-316, voir surtout p. 315.

²⁰ Sylvain Besch, Quelle politique migratoire au Luxembourg au cours des années 90?, in: *Passerelles ... op. cit.*, pp. 127-136.

²¹ Mario Hirsch, Les tergiversations ..., in: *op. cit.*, p. 157.

²² Sylvain Besch, *op. cit.*, pp. 127-128.