

Daniel Spizzo

Objectif nationalité 2022

Scuto et la renaissance du peuple luxembourgeois

Le Luxembourg n'en finit pas de nous surprendre. De 2009 à 2011, il occupe les premières places dans le classement des pays avec le taux d'acquisition de la nationalité par mille habitants le plus élevé. En outre, c'est la nation qui a connu la croissance relative (en pourcentage) la plus élevée durant les dernières années : de 2008 à 2009, on note en effet un bond de 230 %¹. Un vrai record ! Beaucoup d'indicateurs placent le Grand-Duché désormais parmi les *front runners* les plus actifs dans le domaine des politiques d'intégration et de la citoyenneté. Le Migration Integration Policy Index (MIPEX III)² le positionne en quatrième place, après le Portugal, la Suède et la Belgique. Enfin, la proportion entre nouveau-nés luxembourgeois et nouveau-nés parmi les résidents en général a récemment connu une progression remarquable de 9 points : de 44 % à 53 %³ ! Une vraie « renaissance » du peuple luxembourgeois !

Vu de loin, et en considérant ces données, il semblerait donc bien que ce petit pays soit un vrai modèle d'avant-garde dans le domaine de l'intégration et de la cohésion sociale. Un État particulièrement actif et attentif dans la poursuite d'une inclusion sociale des immigrés. Une nation pluriculturelle vitale, qui plus est jeune et en pleine expansion.

Toutefois, on trouve aussi des données qui contredisent ce cadre exemplaire par certains aspects. Du point de vue de la comparaison, si l'on considère le pourcentage de 43 % d'étrangers vivant sur le territoire

Quelle nation pouvons-nous imaginer dans 10 ans, par exemple en 2022 ? Quel objectif national voulons-nous rejoindre ? Quel est notre vrai intérêt national ?

grand-ducal, on s'aperçoit qu'à long terme, le Luxembourg se range parmi les pays⁴ qui ont le taux de naturalisation le plus bas, largement en dessous de la moyenne européenne.

Comment pouvons-nous interpréter ces données contradictoires ? Pouvons-nous affirmer que le Luxembourg s'est finalement acheminé vers la grande voie de l'inclusion plurinationale et de l'ouverture vis-à-vis de ses immigrés ? Ou bien n'est-ce toujours pas le cas ?

Le livre de Denis Scuto, *La nationalité luxembourgeoise*, qui vient de paraître⁵, nous offre, de ce point de vue, des idées très stimulantes. Pour simplifier au maximum son discours – qui reste certainement très complexe et qui, en tout cas, est admirable pour sa profondeur historique –, j'oserais affirmer que son objectif principal est de mettre en évidence les principales modalités de la politique de la nationalité qui ont produit, après une période libérale

d'« ouverture », une « fermeture » de l'identité nationale luxembourgeoise dans la période de l'entre-deux-guerres.

La nationalité en 2012 : Scuto et les fantômes du passé

Le pilier central de son travail a été édifié sur la période 1839-1940. Scuto décrit tout d'abord en détail la phase historique dominée par un homme d'État comme Paul Eyschen, durant laquelle s'impose une conception « ouverte » de la nationalité⁶ ; une conception liée à l'idéologie libérale de l'époque et qui contribue à la consolidation de l'État moderne luxembourgeois. Ensuite, son travail historique nous conduit directement dans l'ère nationale, quand les idées de nation et de nationalité se « ferment » et s'unissent étroitement dans la défense des intérêts supérieurs de la patrie. Dans la période 1930-1940 a lieu une cristallisation de l'idée nationale autour des symboles ethnoculturels. Les cas historiques et les exemples présentés par Scuto sont très bien choisis⁷. L'idée de double nationalité devient, à ce moment-là, absolument inacceptable au Luxembourg.

Le but de Scuto est clair. Il espère pouvoir jeter une lumière nouvelle sur les événements récents, en cherchant à mesurer l'impact du passé sur les réformes des lois sur la nationalité après 1945. Il se demande en effet tout au début de son ouvrage : « Les fantômes des années 1930 [...] imprègnent-ils toujours les questions de nationalité dans les débats de l'après-

Daniel Spizzo, Ph. D. en science politique, enseigne « Project Cycle Management » à la Faculté de sciences politiques de l'université de Trieste (Italie). Ses recherches portent sur le nationalisme, la décentralisation et le project management en Europe.

guerre, en 1968, en 1986, 2001 et 2008 ?⁸» Quelle est la réponse qu'il nous donne ?

Scuto répond par l'affirmative : les fantômes, les peurs, les réticences, les doutes qui ont orienté le droit de la nationalité au Luxembourg par le passé sont encore présents à la fin du XX^e et au début du XXI^e siècle, surtout dans les phases les plus critiques. Dans les années 1970, les élites étaient préoccupées par l'extinction et même le « suicide collectif » du peuple luxembourgeois. À partir des années 1980, le débat s'est focalisé sur la défense de la langue nationale luxembourgeoise. Depuis les années 1990 et jusqu'à aujourd'hui, on parle continuellement du risque d'une *Überfremdung*, avec un nouveau parti politique, l'ADR, qui en a profité pour se lancer dans des campagnes électorales de nature ethnocentrique et populiste.

En somme, le débat autour de la nationalité au Luxembourg s'ancre encore et toujours sur la dialectique complexe ouverture/fermeture. Rien de nouveau sous le soleil. J'en avais déjà longuement parlé dans mon livre *La nation luxembourgeoise*⁹ et dans d'autres écrits en 1995-1996¹⁰. En tout cas, il faut dire que Scuto semble favorable à une ouverture majeure. Il met continuellement en exergue le fait que l'Europe tend vers l'ouverture après 2008, que beaucoup de pays européens sont en train d'assouplir leur droit de la nationalité, surtout dans le domaine des tests linguistiques et du droit du sol, tandis que le Luxembourg maintient encore des barrières assez hautes pour l'inclusion des immigrants¹¹.

La nationalité selon Scuto : quelles nouvelles pistes ?

Mais regardons de plus près les nouvelles pistes que Scuto déclare vouloir ouvrir avec sa recherche¹². Quelles sont les principales nouveautés de son argumentation historique ? En quoi innove-t-il ? Apporte-t-il de nouvelles théories ou des cadres interprétatifs pour isoler des facteurs qui expliquent certains aspects du problème de la nationalité qui auraient été sous-estimés jusqu'à présent ? Ou encore : présente-t-il finalement un nouveau projet pour une politique de la nationalité qui pourrait nous aider à améliorer la loi de 2008¹³ ?

De ce point de vue, je reste assez perplexe. Certes, il s'agit d'un travail énorme, une vraie mine de données intéressantes sur les processus de naturalisation à partir de 1839. On a également une vue panoramique à 360 degrés sur le Luxembourg comme carrefour de quatre nationalités et on a ainsi l'occasion d'étudier en même temps la question de la nationalité en France, en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas.

Mais le problème n'est pas de nature historique, mais essentiellement de nature explicative. Scuto isole cinq facteurs qui selon lui auraient, en fin de compte, influencé le droit de la nationalité : la tradition juridique, les défis politiques nationaux, la

Une non-inclusion des 43 % d'étrangers dans les processus démocratiques nationaux ne se « vend » pas très bien du point de vue de l'image du *demos* du Luxembourg.

politique internationale, l'idéologie libérale et l'idée de nation. Malheureusement, durant la lecture de l'ouvrage, le lecteur risque de se perdre dans l'immense complexité de la question, sans qu'il soit aidé par un cadre explicatif cohérent, spécifiquement adapté au cas. Hélas, dans son analyse empirique, ces cinq facteurs explicatifs se diversifient et se ramifient dans beaucoup de directions¹⁴ et finalement j'ai eu de grandes difficultés à saisir leur impact réel sur le droit de la nationalité. Ici, le lecteur risque d'être submergé par la complexité du problème.

En ce qui concerne les facteurs explicatifs clés, les aspects nationaux et de nationalité restent, selon moi, encore profondément liés – comme j'ai essayé de le démontrer dans mes travaux des années 1990 – aux dynamiques de lutte pour le pouvoir qui ont lieu durant les processus de *state-* et *democracy-building*. Il y a des passages dans lesquels Scuto semble vouloir mettre en étroite relation la nationalité avec la sphère de l'action politique et de la lutte pour le pouvoir entre élites et non-élites dans le cadre de l'État moderne¹⁵. D'abord, Scuto parle de la politisation du droit de la nationalité¹⁶. Ensuite, lorsqu'il

distingue entre politiques initiées d'en bas par l'électorat et politiques initiées par les élites, Scuto affirme clairement que l'on touche là à un des nœuds de la question au Luxembourg¹⁷. Il ajoute même plusieurs commentaires de Fernand Fehlen sur la base électorale du Parti chrétien-social pour démontrer l'impact de ces pressions électorales sur le droit de la nationalité¹⁸. Mais malheureusement, dans sa conclusion, ces aspects-là qui, pour moi, sont plus importants que d'autres, n'émergent plus clairement. Dommage.

En ce qui concerne les éventuels projets de réforme ou d'amélioration du droit de la nationalité, Scuto se tient sur la réserve. À la limite, nous pouvons lire entre les lignes une espèce d'invitation à s'inspirer du passé libéral, c'est-à-dire du droit de la nationalité de l'ère libérale, quand le jeune État en phase de consolidation ouvre sa nationalité aux étrangers. Scuto donne en effet des évaluations somme toute positives de cette période¹⁹. Les élites actuelles, en regardant les origines de l'État, trouveraient ainsi une idée de la nationalité plus ouverte que celle d'aujourd'hui²⁰.

La révolution des jeunes et des nouveau-nés luxembourgeois !

La fascination exercée par les symboles de la nation a attiré l'attention de beaucoup d'entre nous sur les grandes crises de l'histoire luxembourgeoise²¹. C'est tout à fait compréhensible. Mais le moment est venu de projeter avec conviction la nation vers le futur. Ce qui manque pour l'instant, ce ne sont pas les mythes et les lieux de la mémoire du passé²² – chez Scuto, par exemple, ceux du passé libéral semblent très importants. Ce qui fait défaut maintenant, c'est une vision, un rêve, un grand projet politique pour l'avenir.

L'idée de nation luxembourgeoise a subi de grandes mutations ces dernières décennies²³. Un changement profond a eu lieu dans le pays réel, il s'est ensuite étendu au pays légal. La réforme du droit de la nationalité de 2008 n'a fait que rendre justice à ces changements qui ont eu lieu d'abord dans la société. On est arrivés à un point de non-retour. Surtout avec l'introduction de la double nationalité et du double droit du sol.

La proportion d'étrangers s'est ainsi stabilisée autour de 43 % et, apparemment, le risque de l'*Überfremdung* s'éloigne de l'horizon. La population luxembourgeoise passe de 277 991 à 290 476 unités et les peurs liées au « suicide collectif » ou à l'« extinction » des Luxembourgeois n'ont plus de raisons d'être. Et, finalement, parmi les nouveaux Luxembourgeois, nous trouvons une grande majorité de jeunes. Mais la donnée la plus intéressante – permettez-moi d'insister sur ce point – concerne la proportion des nouveaux luxembourgeois par rapport au total : on passe de 44 % en 2008 à 53 % en 2011. Voilà la substance de cette révolution : Pour moi, c'est une vraie renaissance du Luxembourg !

Les défis du doivent être affrontés par rapport à ces données-là. Le moment est venu de s'imaginer la nation luxembourgeoise dans dix ans, en 2022. Les rapporteurs du ministère de la Justice, en présentant leur bilan intermédiaire sur l'impact de la nouvelle législation, invitent la Chambre des députés à élaborer des orientations claires dans ce sens²⁴. Ce que je note personnellement, c'est que les rapporteurs ne mettent pas particulièrement en évidence le fait que la « stabilisation » autour du taux de 43 % d'étrangers coïncide avec une augmentation significative de la population luxembourgeoise²⁵ et, en même temps, une croissance des étrangers qui arrivent dans le pays. C'est donc une « stabilisation » qui doit être absolument relativisée !

Objectif 2022 : la renaissance du peuple luxembourgeois

En termes politiques, les considérations que les élites luxembourgeoises pourront faire sur l'impact de la loi de 2008 se concentreront à mon avis principalement sur deux niveaux. Sur un premier plan, les élites politiques mesureront ce qui pourra être favorable, à court et moyen terme, aux intérêts des partis politiques dans l'arène électorale. Sur un second plan, ces élites évalueront, à long terme, ce qui pourra être favorable à l'intérêt national de ces mêmes partis dans la gestion des politiques étatiques.

Dans le premier cas, les élites des partis chercheront à faire des projections sur le

comportement électoral des « nouveaux » et des « vieux » Luxembourgeois, et le débat se concentrera essentiellement sur des questions de tactique électorale, de communication politique et des aspects très techniques : augmenter ou diminuer les années de résidence²⁶, limiter ou augmenter la difficulté des tests linguistiques²⁷, modifier ou non des éléments de droit du sang ou de droit du sol, etc.

Dans le deuxième cas, les réflexions sur le long terme seront de nature plus stratégique et visionnaire. La politique dans ce cas aura la fonction d'élaborer un rêve national, une vision, un grand projet futurible du Luxembourg. Une question classique que les élites devront se poser (à nouveau) est la suivante : quel Grand-Duché voulons-nous²⁸ avoir à l'avenir ? Quelle nation pouvons-nous imaginer dans 10 ans, par exemple en 2022 ? Quel objectif national voulons-nous rejoindre ? Quel est notre vrai intérêt national ? Actuellement, il y a trois scénarios imaginables si la population étrangère continue à croître comme pendant les 30 dernières années :

- 1./ celui d'une « *nation luxembourgeoise toujours plus refermée sur elle-même* », où on trouvera une majorité d'étrangers et les Luxembourgeois en minorité²⁹ ;
- 2./ celui d'une « *nation luxembourgeoise stabilisée à 43 %* », où l'on trouvera une proportion d'étrangers stabilisée à 43 % comme dans les années 2009-2011, avec une progression de la population luxembourgeoise, mais sans réduction du nombre des étrangers ;
- 3./ celui d'une « *nation luxembourgeoise toujours plus ouverte vis-à-vis de l'étranger* », où la population luxembourgeoise augmente de façon significative et le nombre et la proportion des étrangers se réduit.

La première me semble tout à fait insoutenable du point de vue de la légitimation démocratique. Elle pourrait être le produit d'un retour en arrière général sur la loi de 2008, chose qui, pour le moment, me semble hautement improbable. Restent donc les deux derniers scénarios : la nation « stabilisée à 43 % » et la nation « toujours plus ouverte ».

Quant au deuxième scénario, il faut dire que continuer à investir dans une politi-



que de stabilisation peut être très risqué ; il suffit que pendant une année, il y ait un nombre inférieur de demandes de naturalisations ou une baisse générale du taux de natalité pour déséquilibrer un cadre qui semblait relativement « stable ». En outre, une non-inclusion des 43 % d'étrangers dans les processus démocratiques nationaux ne se « vend » pas très bien du point de vue de l'image du *demos* du Luxembourg.

La loi de 2008 représente donc bel et bien une révolution, mais contrairement à Scuto, je voudrais insister sur les dièses et éviter de parler des bémols. C'est une loi qui, selon moi, vu l'impact de l'introduction de la double nationalité et du double *jus soli* dans les années 2009-2011, oblige maintenant les élites à penser sérieusement à une ouverture encore plus marquée et plurinationale. Le cadre de la stabilisation (pour moi, seulement apparente) est vraiment trop risqué et incertain. Il ne me semble pas soutenable sur une longue période. L'idée ou les idées de nation au Luxembourg sont continuellement en évolution³⁰. Mais c'est un fait que le Luxembourg se présente aujourd'hui face au monde comme une nation qui, dans un moment de crise globale, a décidé d'intégrer un nombre significatif d'étrangers dans sa communauté nationale. Ceci contribue à diffuser une image encore plus positive du Luxembourg. Ce qui, du point de vue de son marketing (multi)national,

le rend encore plus attrayant comme place financière et modèle de gouvernance étatique. Il suffit de lire les rapports d'Eurostat que j'ai cités au début.

De plus, cette nation luxembourgeoise se présente aujourd'hui comme un pays rajeuni, plurinational, vital, prêt à affronter les défis que les politiques européennes posent avec la stratégie « Horizon 2020 » : le développement des PME et des technologies de l'information et de la communication, les politiques pour la recherche et l'innovation, l'internationalisation commerciale, la gestion des ressources renouvelables, le développement durable, etc.

Parmi les nouveaux Luxembourgeois, les tranches d'âge des jeunes prédominent. À eux seuls, ils représentent 58,3 %³¹. Ces jeunes sont au début de leur vie professionnelle, beaucoup d'entre eux ont une double nationalité, ils font partie de la *web generation*, ils utilisent toujours plus la langue luxembourgeoise³², ils manifestent aussi leur intérêt pour des questions de nature politique à travers les blogs et les réseaux sociaux. Avec les technologies mobiles, ils contribuent à diffuser de par le monde l'image d'une nation multinationale, européenne et aisée, avec des services de haut niveau, avec un régime fiscal attrayant, avec un État qui est assez près de ses citoyens, mais... où il y a 43 % d'étrangers qui ne peuvent pas participer aux grands débats de la politique nationale.

La défense de la nation luxembourgeoise et de l'intérêt national luxembourgeois aura à l'avenir davantage besoin des nouvelles technologies. Une fausse note – un bémol ou un dièse – sur le web peut créer de gros dommages à l'image d'une nation qui ne le mérite absolument pas et qui a toujours démontré son internationalisme et son européanisme. Le Luxembourg peut offrir encore beaucoup à l'Europe, surtout maintenant que le nombre de nouveaux luxembourgeois a commencé à croître de façon significative. Un grand merci à Denis Scuto pour avoir relancé le débat sur la nation luxembourgeoise et sur ses nouveaux jeunes. C'est dans eux que nous devons investir à l'avenir. La renaissance du peuple et de la démocratie luxembourgeoise vient juste de commencer ! Vive le Luxembourg ! ♦

1 F. Sartori, *Acquisitions of citizenship on the rise in 2009*, Luxembourg, Eurostat, 24/2011, p. 1-2.

2 Ibid., p. 4.

3 Ministère de la Justice, *Rapport d'évaluation. Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise*, Luxembourg, septembre 2012, p. 20-21.

4 Le Luxembourg se place dans un groupe au sein duquel nous trouvons aussi l'Allemagne, l'Italie, la Grèce et l'Irlande. F. Sartori, op. cit., p. 4, fig. 7

5 D. Scuto, *La nationalité luxembourgeoise*, Bruxelles, Éditions ULB, 2012.

6 Ibid., p. 125 et p. 342.

7 Scuto nous parle de cas très intéressants, qu'il ne faut absolument pas oublier, comme l'affaire Peruzzi et les cas de discrimination des femmes et d'antisémitisme dans ces années-là. Ibid., chap. VIII et IX.

8 Ibid., p. 17.

9 Cf. D. Spizzo, *La nation luxembourgeoise*, Paris, Harmattan, 1995.

10 J'avais déjà parlé de la dialectique ouverture/fermeture dans un de mes essais daté de 1996, en m'inspirant de Benedict Anderson : « Entre particularisme et universalisme. Le langage national au Luxembourg de 1830 à 1939 » dans : Jean-Paul Lehnens et al. (dir.), *Régions, nations, mondialisation*, Cahiers ISIS, fascicule V, 1996, Centre universitaire du Luxembourg, p. 33-49.

11 D. Scuto, op. cit., p. 342

12 Ibid.

13 Pour les aspects critiques de la dernière loi de 2008, cf. ministère de la Justice, op. cit.

14 Ceci se répercute aussi sur la structure du livre. La subdivision par exemple des différentes périodes historiques ne tient pas compte d'un critère explicatif unique et exhaustif. Ainsi, la séquence des chapitres apparaît comme un collage de recherches faites à différents moments et sans un vrai fil rouge qui les relie.

15 Cf. Scuto, op. cit., p. 4. Je cite : « le droit de la nationalité et les politiques de naturalisation recèlent dès lors de véritables luttes d'intérêts qui dépassent de loin le seul aspect juridique », et à la p. 5 : « un enjeu de discussions hautement politique dans la pratique de l'Etat ».

16 Selon moi, le processus qui a porté à la loi de 2008 a été essentiellement initié d'en haut. C'est par une prise de position claire du Premier ministre Jean-Claude Juncker faite à partir de 2002 que les choses ont commencé réellement à changer. Ibid., p. 314 et p. 317-318.

17 Ibid., p. 314.

18 Ibid.

19 Je cite quelques jugements positifs de D. Scuto, op. cit., p. 325 : « Enfin, outre la double nationalité, une autre innovation fondamentale consacre un retour à la tradition: le double droit du sol ». Et encore : « Le droit de nationalité renoue, 70 ans plus tard avec sa tradition libérale » (p. 343).

20 Sur le caractère protonational de cette époque-là, cf. D. Spizzo, op. cit., chap. IV.

21 J'ai beaucoup insisté sur le pathos du nationalisme dans les moments de crise du passé luxembourgeois dans D. Spizzo, op. cit., chap. IV.

22 Je dirais même – en voulant provoquer un peu mes collègues historiens – que ces dernières années, nous avons vraiment regardé un peu trop le passé. Probablement, nous avons aussi contribué à maintenir en vie des vieux mythes et symboles qui n'avaient plus de raisons d'être.

23 Cf. à ce propos les travaux très intéressants de Sonja Kmec et Pit Péporté (dir.), *Lieux de mémoire*, Luxembourg, 2012.

24 « Le législateur devra se poser la question si une telle stabilisation est suffisante. Faut-il en rester là, en considérant que l'aspect qualitatif de l'intégration des étrangers doit primer. Ou faudra-t-il à l'avenir adapter la législation afin d'accorder la nationalité à un nombre encore plus grand d'étrangers, en argumentant qu'une augmentation [...] renforce la cohésion sociale du pays ? », ministère de la Justice, op. cit., p. 21.

25 Ibid., p. 19-21.

26 Cf. les déclarations du ministre François Biltgen dans le *Luxemburger Wort* du 7 juillet 2012, p. 21.

27 Scuto décrit les positions des différents partis sur la question aux p. 317 et 322.

28 Je me sens part du « nous » luxembourgeois, même si je ne possède pas la nationalité luxembourgeoise. Je suis né au Luxembourg, j'y ai résidé pour plus que décennies, mon père, ma mère et mon frère sont Luxembourgeois et je parle encore le luxembourgeois.

29 Cf. les projections pour l'année 2021 dans G. Lanzieri, *Fewer, older and multicultural? Projections of the EU populations by foreign/national background*, Eurostat, 2011, p. 28 et p. 32.

30 Le symbolisme national parmi les jeunes après l'année 2006 sur le web diffuse des idées de nation fortement liées aux dynamiques actuelles de la « globalisation ». Beaucoup de ces jeunes vivent désormais dans le local, s'identifient avec le national et rêvent le global.

31 Ministère de la Justice, op. cit., p. 12.

32 F. Fehlen, *BaleineBis*, Luxembourg, Sesopi, 2009.

