

WORKING PAPER

Série Cohésion sociale

Les politiques d'intégration

*Quelles pratiques
nationales et
européennes ?*

Janvier 2009

par NICOLAS LEBRUN


Solidarité
Think Tank européen
Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.be

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.

Think tank européen ***Pour la Solidarité***

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

LES CAHIERS DE LA SOLIDARITÉ

Collection dirigée par Denis Stokkink

Europe, énergie et économie sociale, Série Développement durable et ville, n°15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

Introduction¹ :

Les politiques d'intégration sont au cœur de notre actualité car elles concernent le phénomène migratoire qui tend à se développer de plus en plus à l'échelle de la planète. Immigration clandestine, immigration économique, réfugiés climatiques, opposants politiques, sans-papiers, la liste de ceux qui quittent leur pays pour une raison ou une autre est sans fin.

Mais une fois arrivé dans un pays, faut-il encore que celui-ci soit accueillant. La mise en place de procédures d'accueil, d'accompagnement et d'intégration est récente ; par le passé, on faisait appel à des immigrants pour des raisons économiques ou ceux-ci décidaient de s'établir dans un nouveau pays sans que cela ne donne lieu à des processus complexes et normés.

Ce travail a pour modeste ambition d'analyser les politiques belges en matière d'intégration, ainsi que, dans une moindre mesure, les politiques européennes – ne seraient-ce que parce que ces dernières ont une incidence sur les politiques nationales de tout Etat membre de l'Union Européenne. Après avoir passé en revue les spécificités des politiques régionales et communautaires en Belgique, nous analyserons les modèles théoriques de l'intégration et finiront en réfléchissant sur les onze principes de base communs de l'Union Européenne en matière d'intégration et d'immigration.

¹ Ce travail a été réalisé suite à la participation au séminaire « Pas de deux : politiques d'intégration en Belgique – quelles évolutions ? » organisé les 26 et 27 novembre 2008 par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

1. Les politiques régionales et communautaires en Belgique en matière d'intégration

A l'origine et jusque dans les années septante, les politiques nationales en matière d'immigration se limitaient à un simple contrôle des entrées et des sorties sur le territoire ; et ce surtout en fonction des besoins de main-d'œuvre. Suite à une montée des revendications pour l'intégration des étrangers, deux conceptions vont peu à peu émerger et se faire face : d'une part, une conception qui est basée sur la citoyenneté et qui met en avant le droit de vote, d'autre part une conception fondée sur la nationalité et qui privilégie la naturalisation.

A partir de 1980, l'intégration des immigrés est transférée en tant que compétence aux Communautés. Ensuite, en 1984, la loi Gol est adoptée : celle-ci choisit de valoriser la conception fondée sur la naturalisation avec une volonté de limiter les flux migratoires. Finalement, suite à un rapport en 1989 du Commissariat royal à la politique des immigrés, une nouvelle acceptation du concept d'intégration est décidée afin qu'il ne soit pas réduit à une simple assimilation.

Cette définition conçoit l'intégration sous la forme d'une adaptation de la part des immigrés aux valeurs fondamentales (ce qui implique un respect de l'ordre public), aux principes de base de la culture accueillante (avec des valeurs comme la liberté de culte ou l'égalité des sexes), et ce dans un respect de la diversité culturelle (en tant que source d'enrichissement mutuel). Par la suite, le terme d'intégration fut de plus en plus mal accepté par les populations dites immigrées car, même nées en Belgique, celles-ci continuaient de se sentir extérieures à la société.

Une quinzaine d'années après la définition du Commissariat royal, la Commission du dialogue interculturel publie un rapport final et pose ainsi les bases d'une politique d'intégration à trois niveaux :

- les politiques d'accueil et d'insertion des primo-arrivants ;
- les politiques de lutte contre la discrimination ;
- les politiques d'égalité des chances et de diversité en faveur des minorités culturelles.

Depuis 1980, les politiques d'accueil et d'intégration des immigrés sont des compétences des entités fédérées et non plus fédérales. Voyons en les spécificités :

- En Région Wallonne :
 - les associations d'immigrés qui sont reconnues sont subsidiées ;
 - suite au décret du Conseil régional wallon du 4 juillet 1996, des centres régionaux d'intégration pour personnes étrangères ou d'origine étrangère (CRI) sont créés ;
 - la Direction Générale Opérationnelle 5, Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé (DGO5) est responsable de l'administration et du cofinancement du Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI), et de la réglementation sur les conseillers moraux et religieux auprès des personnes issues de l'immigration ;
 - la Direction Interdépartementale de la Cohésion Sociale a comme rôle d'administrer et de coordonner les actions visant l'intégration des personnes fragilisées.

- En Communauté française :

Depuis 1994, la communauté française a transféré sa compétence en matière d'intégration aux régions, elle prend encore des décisions quant à l'intégration dans le domaine de l'enseignement :

- décret relatif aux écoles à discrimination positive ;
- dispositif des classes passerelles ;
- programme d'éducation à la langue et à la culture d'origine (ELCO).

- En Région de Bruxelles-Capitale :

La Commission communautaire française (COCOF) agit dans le domaine de l'intégration au travers du :

- financement d'initiatives locales (décret cohésion sociale du 13 mai 2004) ;
- centre bruxellois d'action interculturelle (CBAI) promouvant les relations interculturelles à Bruxelles ;
- centre régional d'appui (CRAcs) évaluant l'application du décret (dont les missions sont réalisées par des membres du CBAI).

La Commission communautaire flamande (COCON – VGC) œuvre en matière d'intégration par la reconnaissance d'un centre régional d'intégration et de formation pour personnes défavorisées (le Foyer VZW).

- En Communauté Flamande :
 - la politique de *l'inburgering*, qui consiste en l'accueil et la formation des primo-arrivants, est à la charge de huit bureaux d'accueils (décret du 28 février 2003).
 - la politique des minorités de la communauté flamande consiste en :
 - l'accueil des primo-arrivants ;
 - la prise en charge des étrangers en séjour illégal ;
 - l'émancipation et la participation des minorités.

2. Les modèles théoriques en matière d'intégration :

Par le passé, il était possible d'établir une opposition classique entre le modèle d'intégration assimilationniste en Belgique francophone et celui du multiculturalisme en Flandre. Cette opposition est aujourd'hui dépassée et considérée comme réductrice (dû, entre autre, au changement politique en Flandre depuis 2003).

Il existe deux types de politiques d'intégration : multiculturaliste et assimilationniste. Les politiques multiculturalistes ont pour objectif une intégration socio-économique des immigrés et une cohésion sociale fondée sur la diversité culturelle. A l'opposé, les politiques publiques assimilationnistes ont comme but de promouvoir la réduction des différences culturelles pour atteindre une certaine homogénéité culturelle. De plus, il y a deux manières d'appliquer chacune de ces deux politiques : l'interventionnisme et le laissez-faire. Globalement, on peut donc classer les politiques publiques en matière d'intégration selon quatre idéals-types : assimilationniste interventionniste, assimilationniste laissez-faire, multiculturalisme interventionniste et multiculturalisme laissez-faire.

3. Les principes de base communs :

Dans le cadre du programme de La Haye, en novembre 2004, la DG Liberté, Sécurité et Justice de la Commission Européenne a appelé à une meilleure coordination des politiques nationales en matière d'intégration. Cela a donné lieu aux onze Common Basic Principles (CBPs) pour la politique d'intégration des immigrés dans l'Union Européenne.

En septembre 2005, un « programme commun pour l'intégration – cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union Européenne » a été mis en place afin de proposer des mesures concrètes traduisant les CBPs en actions pratiques. Ce programme implique également une meilleure coopération entre les pays membres et un échange de bonnes pratiques dans le domaine des politiques d'immigration.

En Juin 2007, le Conseil européen arrive à la conclusion qu'il est nécessaire de renforcer les politiques d'intégration au sein de l'UE et que cela doit se faire par la promotion de l'unité dans la diversité. Et en septembre 2007, la Commission européenne dans son troisième rapport annuel préconise la poursuite de nouvelles priorités afin d'aller plus loin dans le développement du cadre de travail de l'UE de l'intégration.

Finalement, le rapport de la conférence ministérielle de 2008 sur l'intégration définit un renforcement des actions et des outils pour rencontrer ces objectifs en matière d'intégration. Cette conférence donne lieu à quatre thèmes majeurs qui sont : la participation et la citoyenneté ; des mesures visant la société accueillante ; une prévention de l'aliénation sociale ; et l'emploi, l'inclusion et l'éducation comme clés de la participation des immigrés à la société européenne. Deux nouveaux outils sont également mis en place : des modules communs européens pour l'intégration et une évaluation des politiques d'intégration.

Toutes ces actions s'effectueront avec le soutien du « Fonds européen d'intégration des ressortissants des pays tiers » dont le montant s'élève à 825 millions d'euros pour la période 2007–2013 et dont le but est de créer une nouvelle forme de solidarité afin de promouvoir de meilleures conditions d'établissement pour les immigrés et faciliter leur intégration au sein de l'UE ainsi que de partager les bonnes pratiques entre États membres. Enfin, en mars 2009, un forum de l'intégration européenne sera organisé et le site européen sur l'intégration sera lancé.

- Les onze principes de base communs (CBPs²)

1. « L'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres »
2. « L'intégration va de pair avec le respect des valeurs fondamentales de l'Union Européenne »
3. « L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution »
4. « Des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration »
5. « Les efforts en matière d'éducation sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société »
6. « L'accès des immigrants aux institutions et aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et en l'absence de toute discrimination, est une condition essentielle à une meilleure intégration »
7. « Un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des États membres est essentiel à l'intégration. Le partage d'enceintes de discussion, le dialogue interculturel, l'éducation pour mieux connaître les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain renforcent les interactions entre immigrants et ressortissants des États membres »

² http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_fr.htm

8. « La pratique des différentes cultures et religions est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être protégée, sous réserve qu'elle ne heurte pas d'autres droits européens inviolables ou ne soit pas contraire à la législation nationale »
9. « La participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et des mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorise leur intégration »
10. « Le recentrage des politiques et mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et à tous les niveaux de l'administration et des services publics est un élément clé de la prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre »
11. « L'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations »

Le premier principe de base commun a donné lieu à une série de processus pour intégrer les immigrants dans une perspective double. Au niveau national, il s'agit :

- de renforcer la capacité de la société accueillante à s'adapter à la diversité ;
- d'élaborer une approche à double sens ;
- d'améliorer au travers de campagnes de sensibilisation la compréhension et l'acceptation des migrations (ce qui comprend, entre autre, une coopération avec les médias) ;
- de faire connaître les conséquences des programmes d'accueil ;
- de renforcer le rôle du secteur privé dans la gestion de la diversité ;

D'autre part, au niveau européen, il s'agit de soutenir des actions entre Etats membres pour diffuser des informations correctes, d'une part, à propos des différentes cultures et religions et, d'autre part, sur la contribution des immigrants à la société. De plus, des projets pilotes sont soutenus en vue de développer des nouvelles formes de coopération communautaire en matière d'intégration.

Le deuxième principe de base commun a comme objectif, dans une perspective de respect des valeurs fondamentales de l'UE, de mettre l'accent sur le volet civique dans les programmes d'accueil afin que les immigrants aient la possibilité de comprendre, respecter et bénéficier des valeurs communes européennes.

Le dixième principe de base commun a débouché sur une série de mesures au niveau national. Il s'agit d'abord de renforcer la capacité de coordination afin d'avoir une stratégie d'intégration nationale en veillant à ce que celle-ci soit une composante essentielle des politiques d'immigration économique. Ensuite, il faut aussi mettre en place des stratégies d'intégration ciblées fonctionnant selon des thématiques précises comme, par exemple, l'égalité des sexes ou les besoins des plus jeunes.

Au niveau européen, il s'agit de développer la coopération entre institutions et services responsables de l'intégration et d'incorporer les objectifs de l'intégration dans des programmes généraux. Ce dixième principe fonctionne selon le principe du mainstreaming : c'est le fait d'intégrer la thématique de l'intégration dans la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques à tous les niveaux de l'administration (national, régional, local) ainsi que d'anticiper les effets de ces politiques et d'en corriger les impacts négatifs.

Suivant le onzième principe de base commun, il a été mis en avant la nécessité d'évaluer l'intégration à l'aide d'indicateurs. Ceux-ci sont utilisés à deux niveaux : national et européen.

Au niveau national, l'évaluation de l'intégration consiste à :

- renforcer le suivi des politiques d'intégration ;
- renforcer la capacité de collecte et d'analyse des statistiques de l'intégration ;
- évaluer les procédures d'admission et les programmes d'accueil au travers de sondages ;
- mettre en place des évaluations pour les programmes d'intégration obligatoires.

Au niveau européen, l'évaluation de l'intégration se fait :

- en se dotant d'outils statistiques et d'indicateurs communs ;
- en encourageant l'échange d'informations sur les outils d'évaluation nationaux et en élaborant des critères européens ;
- en encourageant l'amélioration de la connaissance des processus d'intégration, y compris l'analyse de l'impact des composantes obligatoires des politiques d'intégration nationales ;
- en élargissant les connaissances des politiques d'intégration ;
- en développant le réseau européen des migrations.

Conclusion

Comme nous l'avons vu, en Belgique, la mise en place de procédures et de processus visant à contrôler, réguler et organiser l'immigration s'est faite progressivement jusqu'à ce qu'elles deviennent des compétences spécifiques aux entités fédérées qui elles-mêmes les ont réparties au sein de divers organismes. Les politiques d'intégration reposent à l'origine sur une interprétation conceptuelle laquelle a donné lieu à différentes acceptions allant de la simple assimilation jusqu'à un processus à double sens (où la société accueillante a autant à faire en matière d'intégration que les personnes immigrées).

Les champs de la problématique de l'immigration et de l'intégration se sont également élargis : on parle de lutte contre les discriminations, d'inclusion des minorités culturelles, d'insertion socioprofessionnelle mais aussi de participation civique, d'égalité des chances, de discrimination positive et de mixité sociale dans les écoles ou encore de diversité culturelle et de politiques d'interculturalité.

Les personnes issues de l'immigration se sont également vues dénommées diversement : immigrés, étrangers, d'origine étrangère, primo-arrivants ; derrière ce jeu de langage c'est, en réalité, une manière pour la société de se rapporter à elle-même qui se joue.

Un des grands défis de demain sera sans aucun doute celui des flux migratoires, ceux-ci se démultiplient et gagnent en intensité. Les mesures politiques mises en œuvre sont à la mesure de la problématique mondiale de ce phénomène. C'est uniquement dans une perspective de solidarité, et non dans un rejet primaire de l'autre, que pourra se faire le monde de demain - un lieu où tous seront citoyens du monde.

Pour plus d'information

Le Centre Bruxellois d'Action Interculturelle

<http://www.cbai.be/>

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

<http://www.diversite.be/>

La Commission Européenne, Direction Générale Liberté, Sécurité et Justice

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_fr.htm