

Parcours d'intégration entre soutien et sommation

Catherine Xhardez

Les « parcours d'intégration » mis en place en Belgique sont, dans certains cas, obligatoires. Or cette injonction d'intégration n'est pas sans poser question : si l'intégration se transforme en un processus obligatoire à sens unique, ne serait-on pas face à une opposition entre ceux qui ont des droits et ceux qui ont des obligations ? Comment évaluer le succès d'un immigrant : doit-il démontrer sa capacité à être un « bon citoyen » en suivant des cours (obligation de moyen) ou en réussissant des examens (obligation de résultat) ? Autant de nœuds à démêler dans un dossier brûlant.

A llemagne, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, etc. sont autant de pays européens qui ont mis en place des programmes d'intégration civique. Ce type de politique invite les immigrants à suivre des cours de langue et de citoyenneté. Ces parcours d'intégration ne sont pas seulement envisagés dans le cadre de la naturalisation, mais plus largement pour l'accès au territoire, le renouvellement d'un permis de séjour, l'obtention de droits sociaux ou économiques, etc. En l'occurrence, l'évolution marquante de ces politiques concerne l'augmentation sensible de leur caractère obligatoire et des sanctions (par exemple, des pénalités financières).

La Belgique n'a pas échappé à cette tendance et les différentes entités fédérées en charge de l'intégration ont mis en place, ou sont sur le point de le faire, des parcours d'intégration civique (également dénommés « parcours d'accueil »).

L'intégration « à la belge »

Dans le cadre de l'intégration en Belgique, la mesure la plus marquante consiste dans l'instauration, en Flandre, d'un inburgering, un parcours formatif proposé, ou imposé, aux personnes d'origine étrangère. Le terme en lui-même pourrait se traduire littéralement par « citoyennisation » ou « encitoyennement » mais sa traduction officielle est « intégration civique ». Du côté bruxellois, la Commission communautaire française (Cocof) a voté récemment la mise en place d'un parcours d'accueil francophone. En Wallonie, la volonté politique est de faire de même mais aucun texte n'a encore été voté. Faisons le tour de la question.

La Flandre a mis en place, depuis 2004¹, un programme d'intégration civique (inburgering) qui prévoit des cours d'orientation sociale², de néerlandais et d'orientation de carrière. Il s'agit d'une politique d'envergure avec un groupe-cible particulièrement étendu et inclusif. En effet, le décret fondateur a été modifié en 2006 afin que l'inburgering ne se limite plus aux nouveaux arrivants mais à tous les étrangers et Belges d'origine étrangère inscrits en Région flamande ou bruxelloise, qu'ils soient primo-arrivants ou « anciennement arrivés ». De plus, la législation définit deux groupes-cibles, à savoir ceux qui ont droit à un tel parcours et ceux qui doivent suivre un tel programme.

Si l'on envisage ce type de programme comme un ensemble d'outils mis à la disposition des personnes immigrées ou d'origine immigrée, il faut relever l'important effort réalisé. L'ampleur et le budget de cette politique en sont des preuves certaines³.

En parallèle, le dispositif se montre également – voire de plus en plus – sévère et restrictif. D'abord, la révision du décret en 2006 a prévu la mise en place d'amendes allant de 50 à 5 000 euros pour les personnes qui tenteraient de se soustraire à leurs obligations citoyennes. Ce n'est que depuis le 1^{er} mars 2009 que ces amendes sont effectives envers les personnes qui ne respectent pas les dispositions de l'inburgering. Récemment, Geert Bourgeois a même déclaré qu'il voulait rendre le parcours obligatoire pour les 15 000 Roms qui vivent en Flandre, avec des possibilités d'amendes administratives – or en tant que citoyens européens, ils ne peuvent y être contraints. Ensuite, une nouvelle mouture du décret a été adoptée en juin 2013⁴ avec une augmentation des exigences par rapport au niveau de langue requis, une possibilité d'obligation de résultat (et non plus de moyen) et une action renforcée pour les communes flamandes autour de Bruxelles. Les dirigeants flamands sont bel et bien décidés à renforcer cette politique.

L'imbroglie bruxellois

La politique d'accueil des primo-arrivants est un enjeu particulier à Bruxelles : région urbaine, elle possède le plus grand nombre de personnes étrangères et d'origine étrangère du pays. La

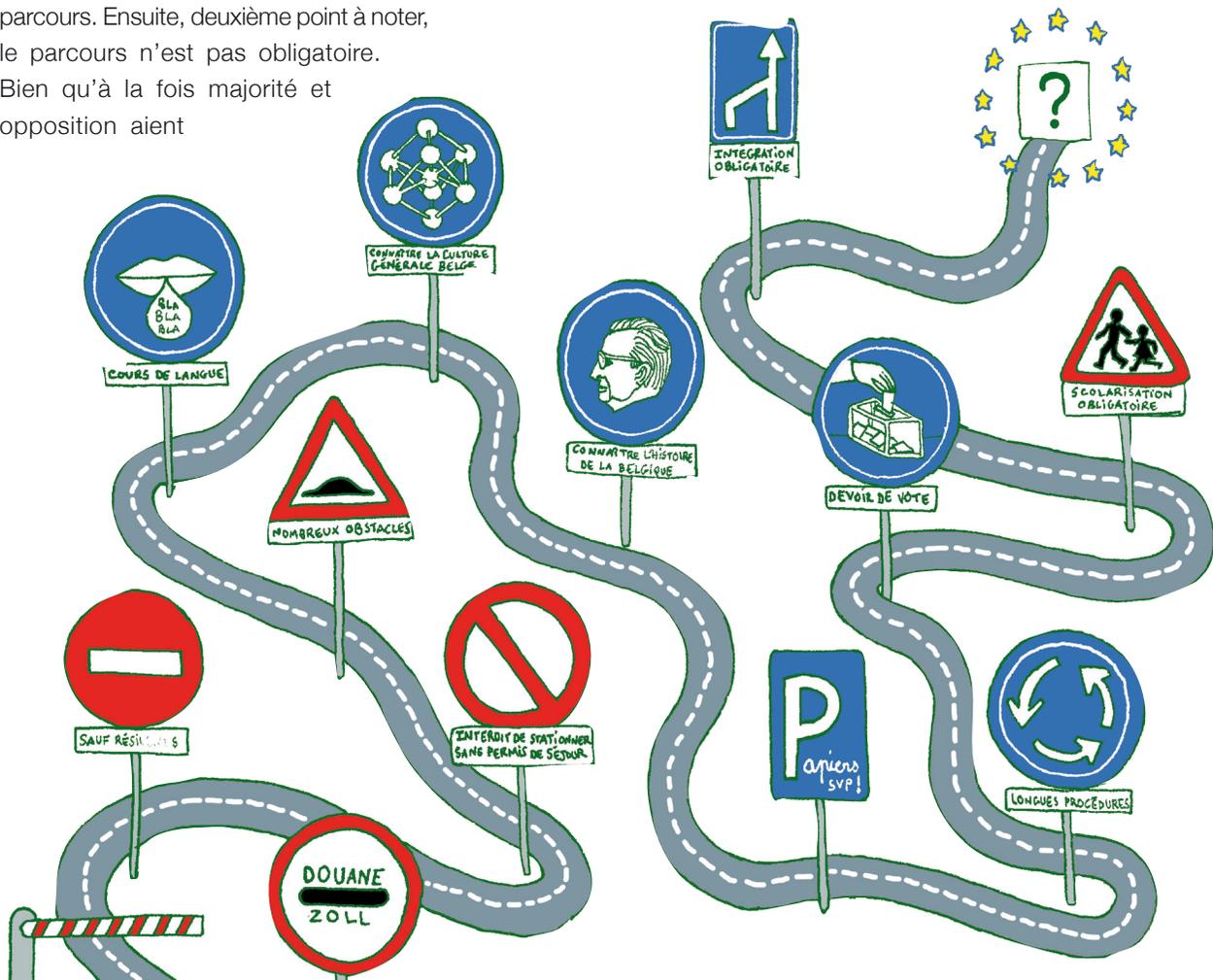
Ville-Région connaît par ailleurs un récent et spectaculaire accroissement de sa population. Or, la majorité de ces nouveaux habitants sont d'origine étrangère. Si l'enjeu en termes d'intégration y est donc de taille, les réponses politiques ont été disparates et peu coordonnées en raison du découpage institutionnel des compétences. Ainsi, si la politique d'intégration est initialement une compétence des Communautés, les francophones l'ont transférée depuis 1993 à la Région wallonne et à la Cocof à Bruxelles. Il n'existe pas à proprement parler d'équivalent pour les néerlandophones Bruxellois : c'est la Communauté flamande qui exerce encore et toujours ces compétences. En l'occurrence, celle-ci propose dans la Capitale le même parcours d'intégration qu'en Flandre⁵. Cependant, les autorités flamandes ne peuvent contraindre les Bruxellois à suivre l'inburgering.

Il y a quelques mois, une étape décisive vient d'être franchie à Bruxelles. En effet, si pendant des années, seul un inburgering était proposé, la Cocof vient de voter en juillet dernier un décret qui prévoit l'instauration d'un parcours d'accueil francophone pour les primo-arrivants⁶. Sans entrer dans les détails, celui-ci sera accessible gratuitement aux personnes de nationalité étrangère de plus de 18 ans séjournant légalement en Belgique depuis moins de 3 ans et disposant d'un titre de séjour de plus de 3 mois. C'est une première différence à relever : dans le cas bruxellois, le groupe-cible est relativement restreint par rapport à la Flandre puisque seuls les primo-arrivants peuvent suivre le parcours. Ensuite, deuxième point à noter, le parcours n'est pas obligatoire. Bien qu'à la fois majorité et opposition aient

souligné à de nombreuses reprises la nécessité de le rendre obligatoire, c'est en l'état impossible. De fait, d'un point de vue institutionnel, il faudrait alors faire intervenir la Cocom, seule compétente pour l'obligation, et, par conséquent, s'accorder entre francophones et Flamands sur le contenu et l'organisation du parcours. Enfin, dernier point, des arrêtés d'exécution devraient suivre dans les prochains mois pour définir les volets primaire (procédure au bureau d'accueil) et secondaire (projet individualisé) du parcours ainsi qu'identifier des groupes prioritaires. Néanmoins, des moyens importants devront être dégagés⁷ – la Cocof compte sur le transfert des compétences prévu par la sixième réforme de l'État. À ce stade, un seul bureau d'accueil devrait être financé en 2014. Le chantier est immense !

L'inconnue de la Wallonie

La politique d'accueil des primo-arrivants, en Wallonie, recouvre plusieurs compétences. Si la politique d'insertion sociale est de la compétence de la Région wallonne, les cours de français langue étrangère (FLE) sont dans le giron de la Communauté française. L'intégration en Wallonie repose principalement sur le décret du 4 juillet 1996⁸ qui consacre sept centres régionaux d'intégration (CRI) ainsi que des initiatives locales pour les migrants. Depuis 2009, selon la déclaration gouvernementale, une volonté de mettre « en place un véritable parcours d'accueil et



d'insertion des primo-arrivants combinant des cours de français ou d'alphabétisation, un module d'initiation à la citoyenneté et à la vie pratique et un module d'orientation socioprofessionnelle » se manifeste de la part de la Communauté française et de la Région wallonne. Ce dossier a fait l'objet de débats particulièrement houleux entre majorité Olivier et opposition MR. Sur le fond, tous les partis s'accordent sur la nécessité de mettre en place un parcours d'intégration (ce qui n'allait pas de soi il y a quelques années) mais ce sont les modalités pratiques qui coïncident, en particulier le caractère obligatoire. En décembre 2012, le gouvernement wallon a adopté une note décisionnelle relative à la mise en place d'un parcours d'accueil pour les primo-arrivants qui définit le public-cible, les étapes, le caractère obligatoire de certaines étapes et les moyens à mettre en œuvre pour organiser ce parcours. Près d'un an plus tard, un projet de décret a finalement été approuvé en deuxième lecture, fin novembre. Le projet a été envoyé pour avis au Conseil d'État avant d'arriver au Parlement : le timing s'annonce très serré. Tout dépendra de la volonté de la majorité Olivier et de la Ministre Tillieux. L'année 2014 s'annonce décisive, en particulier si les cartes sont redistribuées lors des prochaines élections.

Obliger l'intégration ?

La mise en place d'une politique qui réponde aux besoins des primo-arrivants est attendue des acteurs de terrain en Wallonie et à Bruxelles. Avoir des cours de langue pour être rapidement autonome dans la société au quotidien, être épaulé au niveau de l'insertion socioprofessionnelle, pouvoir mieux décoder la société d'accueil, ... sont autant d'objectifs facilement justifiables. Ce n'est pas l'idée d'accueillir les personnes avec une série d'outils qui est l'objet de débats mais bien le caractère potentiellement coercitif d'une telle politique. Selon la formule un peu triviale d'un parlementaire : peut-on s'intégrer avec un pistolet sur la tempe (LLB, 1^{er} mars 2012) ? Il ne s'agit pas de formuler une réponse binaire à cette interrogation mais d'envisager les risques que l'obligation fait courir à certaines dimensions du processus d'intégration.

Tout d'abord, affublé d'un caractère obligatoire, la réciprocité du processus d'intégration peut faire défaut. Si l'injonction est faite aux nouveaux arrivants de s'intégrer, il est nécessaire d'établir une demande réciproque à destination de la société d'accueil pour les accepter et les inclure, en particulier sur le long terme. Ce n'est pas parce que des primo-arrivants se seront pliés à l'inburgering que le processus d'intégration s'arrête, d'un côté comme de l'autre. Par exemple, en Flandre, si les migrants sont unanimes quant à l'importance de la langue dans leur intégration, les résultats obtenus par l'inburgering dans ce domaine sont en partie décevants⁹. Le niveau de néerlandais de la moitié des intégrants en fin de parcours ne serait pas suffisant pour suivre une formation. Ces performances limitées en matière d'apprentissage de la langue peuvent avoir un impact sur les résultats mitigés de l'inburgering en termes d'intégration sociale et culturelle. De même, l'apprentissage

des normes et des valeurs inhérentes à la société flamande semble poser problème car il est difficile d'explicitier ces notions qui varient selon les contextes et même les personnes. Ce type de connaissance peut d'ailleurs difficilement s'acquérir lors d'une séance de cours. Le processus mis en place ne doit donc pas manquer de prolongement au-delà des cours en eux-mêmes. En accord avec l'esprit interactif du processus, l'intégration ne peut être efficace qu'en mettant l'individu en contact direct avec la société. En conclusion, l'intégration, obligatoire ou non, forcément réciproque, se construit au jour le jour, et n'est certainement pas le fait d'une simple attestation de réussite.

Ensuite, si nous faisons l'hypothèse que le caractère obligatoire est justifié, il reste une limite supplémentaire : celle de la transformation d'une obligation de moyen en obligation de résultat. En effet, il y a une grande différence entre l'obligation de suivre un cursus et l'obligation d'atteindre un résultat (via l'instauration de tests par exemple).

Les tests de citoyenneté (qui portent sur l'histoire, la langue, les valeurs, l'identité nationale, etc.) mettent en place une obligation de résultat qui conditionne l'octroi de droits. Bien entendu, tout est une question de degré. Ainsi, s'il y a un emballement de la part des pays européens pour introduire ces examens formels de citoyenneté avant la naturalisation ou parfois l'obtention d'un permis de séjour, les États-Unis ou le Canada possèdent de tels tests depuis longtemps. Néanmoins, les standards de ces tests aux États-Unis sont bien plus bas que ce qui existe en Europe¹⁰. Par exemple, au niveau de la langue, les candidats ont trois chances pour lire et écrire une phrase en anglais correctement. Concernant l'examen civique, il s'agit d'un oral où six des dix questions posées doivent obtenir une réponse correcte. Or ces questions sont elles-mêmes puisées dans une liste de cent questions qui sont distribuées publiquement avec les bonnes réponses.

Quoi qu'il en soit, il semble difficilement défendable que des examens sur l'histoire ou les valeurs civiques du pays soient des mesures précises de la compétence des immigrants à être de bons citoyens. Quels résultats d'ailleurs donnerait un tel test sur des nationaux ? On peut être un parfait citoyen sans connaître toutes les réponses et, plus vicieusement, l'inverse est également possible. En Flandre, jusqu'à présent, la formation ne donne pas (encore) lieu à un examen final sur l'acquisition des compétences (l'obligation porte sur la présence à au moins 80% des séances).

Enfin, comme nous l'avons dit, le caractère obligatoire des parcours d'intégration a augmenté sensiblement en Europe et, de ce fait, la notion de politique d'intégration s'est, parfois, transformée en un instrument de contrôle de l'immigration pour refuser l'entrée à des personnes non-qualifiées ou à des familles d'immigrants. Si le caractère obligatoire s'apparente à un filtrage des immigrés qui consiste à mettre de nouveaux obstacles sur la route de l'immigration et de l'intégration, la pente devient dangereuse. Comme l'écrit Jean-Claude Monod, « le légitime souci d'unité sociale

cède parfois le pas à une politique de fermeture qui finit par exiger des nouveaux immigrants potentiels qu'ils soient déjà «intégrés» avant même de pouvoir prétendre s'installer dans le pays d'accueil »¹¹. C'est alors une dynamique d'exclusion qui se cache sous les traits de l'inclusion.

Devoir incontournable ou fausse bonne idée ?

En conclusion, l'idée du parcours d'intégration a fait son chemin en Belgique et les oppositions se cristallisent principalement sur la question du caractère obligatoire. D'une part, les partisans de l'obligation insistent sur l'importance des devoirs des nouveaux venus, ceux-ci ayant été négligés par le passé, et sur la nécessité d'un accompagnement dès l'arrivée en Belgique. Leurs arguments en faveur de l'obligation recoupent en réalité plusieurs domaines : participation économique, valeurs communes, compétences linguistiques, etc. D'autre part, les opposants considèrent cette option comme une « fausse bonne idée » qui vise surtout à mettre en place une politique symbolique pour rassurer la population autochtone. Ils soulignent également que, même par texte de loi, il est impossible d'apprendre à quelqu'un qui n'en a pas envie. En parallèle, le débat est également philosophique. Ainsi, selon Dora Kostakopoulou, « les individus devraient être valorisés, non évalués et testés ; ils devraient être respectés et non présumés déficients, retardés ou inférieurs ; (...) ils devraient être autorisés à vivre leur vie sans avoir à se conformer aux perceptions des élites sur ce que signifie être un « bon citoyen » (...) – perception qu'un grand nombre de « citoyens » autochtones ne parviendraient pas à atteindre »¹².

Plus généralement, mais c'est un autre sujet, ce débat sur le parcours d'intégration civique obligatoire ne doit pas occulter l'importance de dimensions plus structurelles de l'intégration (accès à l'emploi, égalité de droits et de statuts, égales chances d'éducation, etc.). Ce serait l'inégalité de traitement – et non les supposés hiatus culturels qui justifient pour certains les parcours d'intégration obligatoires – qui ralentirait ou bloquerait principalement l'intégration des immigrants. ■

Catherine Xhardez

Assistante en science politique,
Université Saint-Louis – Bruxelles, www.crespo.be

[1] Décret de la Communauté flamande du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, M.B., 8 mai 2003. Le décret est entré en vigueur le 1^{er} avril 2004. [2] Ces leçons portent sur les connaissances élémentaires qui sont supposées permettre à chaque « intégrant » de participer activement à la société flamande. Il s'agit de présenter la société belge au sens large, dans un éventail qui va des institutions publiques jusqu'aux questions pratiques. Ces cours comportent également un aspect culturel puisque les valeurs et les normes en vigueur dans la société flamande sont également enseignées. [3] Pour l'ensemble des statistiques, voir : Beleidsbrief « Inburgering & Integratie », Beleidsprioriteiten 2012-2013, ingediend door Geert Bourgeois. [4] Décret de la Communauté flamande du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'inburgering (decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid), M.B., 26 juillet 2013. [5] À noter cependant que le BON (bon.be) propose certaines parties du parcours dans différentes langues de contact (exemple : français, anglais, arabe, russe, farsi, etc.). [6] Décret de la Commission Communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 18 septembre 2013. [7] Pour un aperçu quantitatif du budget nécessaire et du public-cible, voir : Ansay, Eggerickx, Martin, Schoonvaere, Unger, État des lieux de la situation des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, CBAl-UCL, novembre 2012. [8] Décret de la Région wallonne du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, M.B., 3 septembre 1996. [9] L'ensemble des résultats sur l'inburgering flamand sont tirés des enquêtes de la KUL : DE CUYPER, Peter, LAMBERTS, Miet, PAUWELS, Fernando. Inburgering in Vlaanderen : de effectiviteit, efficiëntie in impact van het Vlaamse inburgeringsbeleid. Leuven : HIVA-K.U.Leuven, 2010. [10] Joppke, Christian. Citizenship and Immigration. Cambridge : Polity Press, 2010. [11] MONOD, Jean-Claude. Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne ? Questions d'Europe, mars 2007, n° 53. [12] KOSTAKOPOULOU Dora, Discussion : How liberal are citizenship tests, EUDO Observatory on Citizenship [en ligne], <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255-how-liberal-are-citizenship-tests> (notre traduction). Voir également de cet auteur : "The Anatomy of Civic Integration", The Modern Law Review, 2010, 73 (6), p. 933-958.

À lire

**Un long fleuve tranquille, d'Andrea Rea,
in : Migrations Magazine 7/ été 2012, Bruxelles,
Le Ciré, pp. 28-32**

Le travail des historiens de l'immigration a pour effet salutaire de nous rappeler que les problèmes que rencontrent aujourd'hui des personnes dans leur processus d'intégration sont semblables à ceux auxquels ont été confrontés les immigrés dans le passé. La nouveauté a souvent un goût de réchauffé...

Pour analyser le processus d'intégration, il ne suffit pas d'appréhender la façon dont les immigrés d'une nationalité spécifique se sont intégrés. L'intégration résulte de divers rapports sociaux dépendants de l'époque au cours de laquelle l'intégration se passe, et de la politique de l'État en cette matière. L'élément central dans les processus d'intégration concerne sans doute moins les immigrés eux-mêmes que l'accroissement de l'intervention étatique dans la gestion de cette question. Plus exactement, on peut affirmer que si l'immigration est une affaire d'État depuis l'entre-deux-guerres, l'intégration est devenue une affaire d'État à la fin des années 1990. Il est possible de distinguer trois périodes différentes dans les processus d'intégration des immigrés : la période fordiste (des années 1930 à la fin des années 1970) ; la période des années 1970 à la fin des années 1990 ; et la période plus contemporaine. L'intégration des immigrés s'est aussi faite via un assouplissement du Code de la nationalité belge. Les nouveaux migrants sont aujourd'hui soumis à une politique étatique d'intégration, mise en œuvre sur le constat que l'intégration n'est pas un processus naturel résultant d'une longue installation dans un pays. Cette politique est principalement matérialisée en Belgique par l'inburgering beleid, appliqué en Flandre, mais dont des éléments commencent à émerger du côté francophone...

