



# LA POLITIQUE DE COHABITATION INTÉGRATION À BRUXELLES

RAPPORT FINAL  
JUILLET 2003

ANNE PLASMAN

DIMITRI VERDONCK

SOUS LA DIRECTION DE DENIS STOKKINK

ETUDE RÉALISÉE POUR LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE

**INTRODUCTION GÉNÉRALE..... - 4 -**

**PREMIER CHAPITRE : ANALYSE DÉMOGRAPHIQUE DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE..... - 5 -**

**INTRODUCTION..... - 5 -**

**1. POPULATION BELGE, ÉTRANGÈRE ET ALLOCHTONE ..... - 6 -**

*1.1. POPULATION BELGE ET ÉTRANGÈRE DANS LES TROIS RÉGIONS..... - 6 -*

*1.2. ETRANGERS PAR ORIGINE DANS LES TROIS RÉGIONS..... - 7 -*

*1.3. NATURALISATIONS..... - 9 -*

*1.4. POPULATION ÉTRANGÈRE PAR SEXE..... - 10 -*

*1.5. RÉPARTITION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE PAR ÂGE..... - 11 -*

**2. POPULATION ÉTRANGÈRE DANS LES COMMUNES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE- 12 -**

**3. CONCLUSION ..... - 15 -**

**DEUXIÈME CHAPITRE : COHÉSION SOCIALE ET DIVERSITÉ CULTURELLE..... - 16 -**

**INTRODUCTION..... - 16 -**

**1. DÉFINITION DE LA « COHÉSION SOCIALE » ..... - 16 -**

**2. L'OBJECTIF POLITIQUE DE COHÉSION SOCIALE ..... - 17 -**

**3. DIVERSITÉ ET COHÉSION SOCIALE ..... - 18 -**

**4. POLITIQUES D'INTÉGRATION ET COHÉSION ..... - 20 -**

**5. EVALUATION ..... - 21 -**

**6. CONCLUSION ..... - 23 -**

**TROISIÈME CHAPITRE : INVENTAIRE CRITIQUE DES RÉFLEXIONS ACTUELLES SUR LA QUESTION DE L'INTÉGRATION..... - 24 -**

**INTRODUCTION..... - 24 -**

**1. DÉFINITIONS..... - 24 -**

**2. DIFFÉRENCES..... - 25 -**

**3. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES D'INTÉGRATION ..... - 28 -**

**4. LA SITUATION EUROPÉENNE..... - 29 -**

**5. CONCLUSION ..... - 31 -**

**QUATRIÈME CHAPITRE : HISTORIQUE DES POLITIQUES D'INTÉGRATION EN RÉGION BRUXELLOISE ..... - 32 -**

**INTRODUCTION..... - 32 -**

**1. POLITIQUE D'IMMIGRATION, UNE POLITIQUE FÉDÉRALE ..... - 32 -**

**2. DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION AU NIVEAU FÉDÉRAL ..... - 35 -**

*2.1. SA NAISSANCE..... - 35 -*

*2.2. SON INSTITUTIONNALISATION..... - 35 -*

<b>3. POLITIQUE D'INTÉGRATION ET RÉFORME DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL BELGE .....</b>	<b>- 36 -</b>
<i>3.1. RÉGIONALISATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET COMMUNAUTARISATION DU CULTUREL.....</i>	<i>- 36 -</i>
<i>3.2. COMMUNAUTARISATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION.....</i>	<i>- 37 -</i>
<i>3.3. INITIATIVE RÉGIONALE EN MATIÈRE D'INTÉGRATION.....</i>	<i>- 38 -</i>
<i>3.4. RÉGIONALISATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION.....</i>	<i>- 39 -</i>
<b>4. LA POLITIQUE D'INTÉGRATION ET LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE .....</b>	<b>- 39 -</b>
<i>4.1. COHABITATION ET INTÉGRATION .....</i>	<i>- 40 -</i>
<i>4.2. INSERTION SOCIALE.....</i>	<i>- 42 -</i>
<i>4.3. FONDS D'IMPULSION À LA POLITIQUE DES IMMIGRÉS .....</i>	<i>- 43 -</i>
<b>5. BUDGET ET ÉVALUATION.....</b>	<b>- 43 -</b>
<i>5.1. BUDGET.....</i>	<i>- 43 -</i>
<i>5.2. ÉVALUATIONS.....</i>	<i>- 44 -</i>
<b>6. CONCLUSION .....</b>	<b>- 45 -</b>
<b><u>CINQUIÈME CHAPITRE : AUTRES POLITIQUES EN RÉGION BRUXELLOISE .....</u></b>	<b><u>- 47 -</u></b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>- 47 -</b>
<b>1. CADRE GÉNÉRAL.....</b>	<b>- 49 -</b>
<b>2. INITIATIVES FÉDÉRALES .....</b>	<b>- 51 -</b>
<i>2.1. LES CONTRATS DE SÉCURITÉ ET DE PRÉVENTION.....</i>	<i>- 51 -</i>
<i>2.2. POLITIQUE DES GRANDES VILLES.....</i>	<i>- 53 -</i>
<b>3. LES INITIATIVES DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE.....</b>	<b>- 58 -</b>
<i>3.1. LES CENTRES D'ACTION SOCIALE GLOBALE .....</i>	<i>- 58 -</i>
<i>3.2. LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE (ISP).....</i>	<i>- 59 -</i>
<b>4. INITIATIVES RÉGIONALES.....</b>	<b>- 59 -</b>
<i>4.1. LA MISE À L'EMPLOI.....</i>	<i>- 59 -</i>
<i>4.2. LES CONTRATS DE QUARTIERS ET LES QUARTIERS D'INITIATIVES .....</i>	<i>- 60 -</i>
<b>5. INITIATIVES DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE .....</b>	<b>- 62 -</b>
<b>6. INITIATIVES DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FLAMANDE .....</b>	<b>- 62 -</b>
<b>7. CONCLUSIONS.....</b>	<b>- 64 -</b>
<b><u>SIXIÈME CHAPITRE : POLITIQUES D'INTÉGRATION EN COMMUNAUTÉ FLAMANDE ET RÉGION WALLONNE.....</u></b>	<b><u>- 66 -</u></b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>- 66 -</b>
<b>1. RÉGION WALLONNE .....</b>	<b>- 67 -</b>
<i>1.1. DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE À LA RÉGION WALLONNE.....</i>	<i>- 67 -</i>
<i>1.2. LE DÉCRET DE LA RÉGION WALLONNE.....</i>	<i>- 68 -</i>
<i>1.3. CONCLUSION.....</i>	<i>- 70 -</i>
<b>2. COMMUNAUTÉ FLAMANDE.....</b>	<b>- 70 -</b>
<i>2.1. HISTORIQUE DE LA POLITIQUE EN COMMUNAUTÉ FLAMANDE.....</i>	<i>- 70 -</i>

<i>2.2. LE DÉCRET DE 1998.....</i>	<i>- 72 -</i>
<i>2.3. VLAAMSE GEMEENSCHAPCOMMISSIE.....</i>	<i>- 75 -</i>
<i>2.4. CONCLUSION.....</i>	<i>- 76 -</i>
<b>3. CONCLUSION .....</b>	<b>- 77 -</b>

**SEPTIÈME CHAPITRE : LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DANS LES PAYS EUROPEËNS..... - 79 -**

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>- 79 -</b>
<b>2. INITIATIVES COMMUNAUTAIRES.....</b>	<b>- 80 -</b>
<b>3. INITIATIVES NATIONALES .....</b>	<b>- 80 -</b>
<i>3.1. NATIONALITÉ – CITOYENNETÉ .....</i>	<i>- 81 -</i>
<i>3.2. LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS .....</i>	<i>- 81 -</i>
<i>3.3. EMPLOI ET TRAVAIL.....</i>	<i>- 82 -</i>
<i>3.4. POLITIQUES D'INTÉGRATION .....</i>	<i>- 82 -</i>
<b>4. CONCLUSION .....</b>	<b>- 89 -</b>

**HUITIÈME CHAPITRE : PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE FLUX MIGRATOIRES ET DE VIEILLISSEMENT DES POPULATIONS. ENJEUX ET RECOMMANDATIONS..... - 90 -**

<b>1. HISTORIQUE .....</b>	<b>- 90 -</b>
<b>2. PERSPECTIVES.....</b>	<b>- 90 -</b>
<i>2.1. L'ILLUSION DE LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES.....</i>	<i>- 90 -</i>
<i>2.2. IMMIGRATION ET EMPLOI.....</i>	<i>- 92 -</i>
<i>2.3. LES ÉLÉMENTS DU DÉBAT EUROPÉEN .....</i>	<i>- 92 -</i>
<i>2.4. PERSPECTIVES BRUXELLOISES .....</i>	<i>- 94 -</i>
<b>3. RECOMMANDATIONS ET BONNES PRATIQUES .....</b>	<b>- 96 -</b>
<i>3.1. INITIATIVES EUROPÉENNES.....</i>	<i>- 96 -</i>
<i>3.2. AU-DELÀ DES MOTS... ..</i>	<i>- 97 -</i>
<i>3.3. RECOMMANDATIONS .....</i>	<i>- 98 -</i>
<b>4. CONCLUSION .....</b>	<b>- 106 -</b>

**CONCLUSION GÉNÉRALE..... - 110 -**

**BIBLIOGRAPHIE .....** - 115 -

**ANNEXES .....** - 122 -

## Introduction générale

En guise d'introduction à la situation bruxelloise, le premier chapitre de ce rapport est consacré à une analyse de la population étrangère dans les trois Régions du pays et plus spécifiquement à Bruxelles.

Dans la mesure où d'une part l'objectif politique de cohésion sociale semble faire ces dernières années l'unanimité sur la scène politique européenne et où d'autre part les politiques d'intégration et de cohabitation semblent faire partie intégrante de cet objectif politique, il paraît incontournable de se pencher sur cette notion qu'est la cohésion sociale et de la confronter aux politiques actuelles en matière d'intégration et de cohabitation. Le second chapitre s'attache à définir les notions de cohésion sociale et de diversité dans le but de mettre en évidence le lien étroit que nouent ces deux notions.

L'inventaire critique des réflexions intellectuelles en matière d'intégration fait l'objet du troisième chapitre.

Si les politiques d'intégration et de cohabitation dans la Région de Bruxelles-Capitale n'existent que depuis dix ans, elles relèvent d'un processus historique belge et bruxellois qu'il convient d'analyser pour en comprendre l'orientation actuelle. Le quatrième chapitre s'attarde à cet examen historique des politiques en matière d'intégration dans la Région de Bruxelles-Capitale. Dans la mesure où l'intégration relève d'un ensemble de secteurs, quelques unes des politiques relevant de ces secteurs et actives en Région bruxelloise feront l'objet du cinquième chapitre.

L'intégration des populations immigrées est une compétence régionale. A l'inverse de la Région bruxelloise, la Flandre et la Wallonie ont adopté des décrets en la matière. Le sixième chapitre s'attarde aux politiques d'intégration dans les Régions wallonne et flamande.

La thématique des politiques d'intégration trouve de nombreux échos ces dernières années au sein des institutions communautaires européennes mais également au sein même de beaucoup de pays européens. En effet, si jusqu'ici la plupart des pays européens avaient considéré l'immigration comme temporaire, il s'avère que cette dernière s'est sédentarisée et qu'il convient d'adopter des mesures d'intégration adéquates pour pallier les importants retards accumulés en la matière. Ainsi, après une présentation des politiques d'intégration dans différents pays européens dans le septième chapitre, le dernier chapitre se consacrera aux perspectives et aux recommandations formulées en la matière.

## Premier chapitre : Analyse démographique de la population étrangère

### Introduction

Ce chapitre va tenter de donner un aperçu de la situation démographique des étrangers dans les trois Régions du pays et plus particulièrement à Bruxelles.

Avant de commencer toute analyse, il est important de préciser la nature de la population qui sera examinée. On distingue :

- les autochtones : les individus ayant acquis la nationalité belge à la naissance
- des allochtones : les individus n'ayant pas la nationalité belge à la naissance.

On peut décomposer le groupe constitué par les allochtones en deux sous-groupes :

- d'une part, les allochtones n'ayant pas la nationalité belge à la date de l'observation, nommés étrangers,
- d'autre part, les allochtones ayant acquis la nationalité belge au cours des années d'observation, nommés étrangers naturalisés.

Le groupe des allochtones étant défini de la sorte, il est possible d'évaluer les populations issues de l'immigration, qu'il s'agisse de celles de première génération (soit celles qui ne sont pas nées en Belgique) ou de celles des générations suivantes (soit celles nées en Belgique). Il ne s'agit là que d'une approximation dans la mesure où les enfants nés en Belgique de parents immigrés naturalisés<sup>1</sup> ou de parents nés en Belgique<sup>2</sup> sont automatiquement belges à la naissance et dès lors statistiquement comptabilisés dans la population autochtone.

Bien que l'analyse portera principalement sur les étrangers pour des raisons de disponibilité statistique, le fait de ne pas restreindre l'étude à la population étrangère, mais bien de l'étendre quand cela est possible à la population allochtone, paraît essentiel. En effet, l'acquisition de la nationalité belge ne garantit en rien l'égalité des chances et ne pas prendre en compte l'ensemble des individus issus de l'immigration, qu'ils soient belges ou non, risquerait de biaiser l'analyse.

L'analyse démographique couvre la période 1989-2001. Chaque décomposition démographique sera analysée dans un premier temps pour chacune des trois Régions du pays et dans un second temps de manière détaillée pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Les données utilisées ont pour sources d'une part Ecodata, une base de données disponible sur Internet<sup>3</sup>, qui distingue la population de nationalité belge de la population de nationalité étrangère, et d'autre part l'Institut national de Statistiques pour les informations relatives aux naturalisations. Dès lors, en sommant la population étrangère à la population étrangère ayant acquis la nationalité belge, on obtient une estimation du nombre d'allochtones.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des enfants issus de la seconde génération d'immigrés.

<sup>2</sup> Il s'agit là d'enfants issus de la troisième génération d'immigrés.

<sup>3</sup> Disponible sur <http://ecodata.mineco.fgov.be/>. Cette base de données est notamment construite à partir des données de l'INS.

## 1. Population belge, étrangère et allochtone

### 1.1. Population belge et étrangère dans les trois Régions

L'observation du tableau n°1 permet de rendre compte de la répartition inégale de la population étrangère entre les trois Régions du pays. Ce tableau reprend pour chacune des Régions le nombre de Belges et d'étrangers dans la Région, leur part respective au sein de la Région, la population de chaque Région ainsi que sa part dans la population totale du royaume.

Tableau n°1 : Populations belge et étrangère en 1989 et 2001 pour les trois Régions

		1989	2001
BRUXELLES	POPULATION BELGE	706.479	701.634
	PART DES BELGES À BRUXELLES	72,80%	73.10%
	POPULATION ÉTRANGÈRE	264.022	258.130
	PART DES ÉTRANGERS À BRUXELLES	27,20%	26.89%
	POPULATION TOTALE	970.501	959.764
	PART DE LA POPULATION BRUXELLOISE	9,78%	9,36%
FLANDRE	POPULATION BELGE	5.484.227	5.671.590
	PART DES BELGES EN FLANDRE	95,84%	95,38%
	POPULATION ÉTRANGÈRE	238.117	274.446
	PART DES ÉTRANGERS EN FLANDRE	4,16%	4,62%
	POPULATION TOTALE	5.722.344	5.946.036
	PART DE LA POPULATION FLAMANDE	57,64%	58,01%
WALLONIE	POPULATION BELGE	2.868.149	3.028.505
	PART DES BELGES EN WALLONIE	88,67%	90,56%
	POPULATION ÉTRANGÈRE	366.618	315.604
	PART DES ÉTRANGERS EN WALLONIE	11,33%	9,44%
	POPULATION TOTALE	3.234.767	3.344.109
	PART DE LA POPULATION WALLONNE	32,58%	32,63%
BELGIQUE	POPULATION BELGE	9.058.855	9.401.729
	POPULATION ÉTRANGÈRE	868.757	848.180
	POPULATION TOTALE	9.927.612	10.249.909

Source : Ecodata, calculs personnels

En 2001, la population étrangère représentait 8.27% de la population en Belgique. Cette population constituait 26.89% de la population bruxelloise, 4.62% de la population flamande et 9.44% de la population wallonne. La situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale trouve son origine au milieu des années soixante. En effet, si après la seconde guerre mondiale, c'est principalement vers les bassins industriels flamands et wallons que la population étrangère émigre, ce n'est plus le cas au milieu des années soixante : la forte croissance économique à Bruxelles engendre une demande excédentaire de main d'œuvre peu

qualifiée en provenance de l'Italie, de l'Espagne, du Maroc et de la Turquie<sup>4</sup> tandis que le déclin des bassins d'industrie lourde génère une désertion des deux autres Régions du pays. Par ailleurs, l'émigration de la classe moyenne belge bruxelloise vers la périphérie a contribué à cette plus grande part de la population étrangère dans la capitale. Ainsi d'une population étrangère représentant 8.7% de la population bruxelloise en 1964, la Région bruxelloise atteint une part de 16.1% d'étrangers en 1970<sup>5</sup>.

En examinant l'évolution du nombre d'étrangers sur la période 1989-2001, une autre image se dessine pour Bruxelles. Sur cette période, on enregistre pour l'ensemble du pays une diminution du nombre d'étrangers de 2.37%. Il diminue de plus de 2.23% à Bruxelles et de près de 14% en Wallonie. Par contre, il augmente de 15.26% en Flandre. Cette diminution du nombre d'étrangers à Bruxelles et en Wallonie sur ces dix dernières années s'explique notamment par les recours aux naturalisations (voir infra).

## 1.2. Etrangers par origine dans les trois Régions

Les trois Régions présentent des ventilations entre origines différentes. Le tableau suivant fournit la part de quelques origines au sein de chaque Région.

Tableau n°2 : Répartition des étrangers par origine, pour les trois Régions, en 1989 et 2001<sup>6</sup>

	BRUXELLES		FLANDRE		WALLONIE	
	1989	2001	1989	2001	1989	2001
TOTAL EUROPE	56,29%	63,88%	72,65%	74,49%	85,44%	86,76%
UE	46,68%	54,77%	54,43%	61,21%	78,29%	80,72%
TURQUIE	7,56%	6,12%	16,51%	9,91%	5,50%	4,17%
TOTAL AFRIQUE	34,29%	26,73%	19,71%	16,06%	9,67%	8,73%
MAROC	28,44%	21,30%	16,55%	13,21%	5,72%	4,94%
CONGO	2,20%	2,32%	0,57%	0,72%	1,01%	1,08%
TOTAL ASIE	3,38%	3,99%	3,30%	4,70%	0,79%	1,02%
TOTAL AMÉRIQUE	1,83%	2,71%	2,41%	2,94%	2,05%	2,18%
TOTAL RÉFUGIÉ	4,03%	2,54%	1,71%	1,63%	1,81%	1,24%
TOTAL OCÉANIE	0,06%	0,12%	0,08%	0,14%	0,02%	0,05%
TOTAL ETRANGERS	264.022	258.130	238.117	274.446	366.618	315.604

Source : Ecodata, calculs personnels

Le premier constat auquel on aboutit en analysant l'origine des étrangers et qui est en général laissé de côté parce que de nos jours ils ne s'établissent en général pas de manière définitive

<sup>4</sup> Cet afflux de main d'œuvre en provenance de ces quatre pays s'explique par les conventions bilatérales établies entre la Belgique et ces pays en vue de pourvoir au manque de main d'œuvre en Belgique.

<sup>5</sup> BOUSETTA Hassan, JACOBS Dirk, KAGNE Bonaventure, MARTINIELLO Marco, Nys Mylène, REA Andrea et SWYNGEDOUW Marc (2000), *Politiques multiculturelles et modes de citoyenneté à Bruxelles (Partie II)*, Recherche effectuée à la demande de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport final, Novembre 2000, p.51

<sup>6</sup> Tableau complet : voir annexe n°1.

dans le pays<sup>7</sup>, est l'écrasante majorité des étrangers issus de la Communauté européenne. En 2001, les étrangers communautaires représentaient 54.77% de l'ensemble des étrangers à Bruxelles, 61.21% en Flandre et 80.72% en Wallonie. Parmi ces derniers, la première nationalité était constituée par les Français à Bruxelles, les Hollandais en Flandre et les Italiens en Région wallonne<sup>8</sup>. La situation wallonne résulte largement des recrutements massifs de travailleurs italiens durant la période allant de l'après seconde guerre mondiale jusqu'au milieu des années soixante. Bousetta H et al. (2000) font remarquer que contrairement aux premières vagues d'immigration dirigées vers le secteur industriel, les nouveaux étrangers communautaires établis à Bruxelles sont des travailleurs hautement qualifiés venant travailler dans les organisations internationales telles que l'OTAN ou les institutions européennes.

La suite de l'analyse fait apparaître que ce sont les Marocains et les Turcs qui forment les deux plus gros groupes d'étrangers non communautaires. En 2001, dans la Région bruxelloise, les étrangers de nationalité marocaine représentaient 21.30% du total. Ces étrangers constituaient une part de 13.21% en Flandre et de 4.94% en Wallonie. La population turque était la plus représentée en Flandre puisqu'elle regroupait 9.91% du total des étrangers. Les Turcs composaient 6.12% de la population étrangère à Bruxelles et 4.17% en Wallonie.

La part des européens communautaires dans les étrangers n'a cessé de croître dans les trois Régions : très fortement à Bruxelles (+8,1 points depuis 1989) ; dans une moindre proportion en Flandre (+6.78 points) ; et plus faiblement en Wallonie (+2,43 points). **Si l'augmentation de la part des étrangers communautaires paraît logique dans le cadre d'une Union européenne où la mobilité s'est considérablement accrue ces dernières années, il faut aussi noter que l'augmentation de cette part est partiellement due au fait que ces derniers n'ont que peu d'intérêts à acquérir la nationalité belge relativement à la législation communautaire et à leur mobilité, contrairement aux étrangers en provenance de pays tiers qui ont plus largement recours aux naturalisations (voir infra).** Les naturalisations permettraient ainsi d'expliquer en partie la forte diminution constatée dans les populations marocaine et turque à Bruxelles et en Flandre. A Bruxelles, la part des Marocains a diminué de plus de 7 points sur les douze ans et leur nombre de près de 27%. En Flandre, leur proportion a diminué de 3 points. Par contre en Wallonie, leur part n'a même pas diminué de 1 point. Du côté de la population turque, c'est en Flandre que l'on observe la plus forte baisse (-6,6 points pour -1,44 à Bruxelles et -1,33 en Wallonie). En ce qui concerne la Wallonie, la faible augmentation de la part communautaire peut s'expliquer par la diminution du nombre d'Italiens. Bien qu'effectivement les ressortissants communautaires aient peu d'intérêts à se naturaliser, ceux résidant en Wallonie sont pour la plupart des travailleurs italiens immigrés issus des premières vagues de l'immigration et des générations suivantes qui se sont établis définitivement en Belgique.

---

<sup>7</sup> D'après le rapport annuel 2000 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, en 1999 pour les ressortissants communautaires, le nombre de sorties du territoire belge était égal à 23.551 pour 28.022 entrées. Soit 84% des entrées ont été équilibrées par des sorties. Pour les ressortissants maghrébins, ce taux était équivalent à 18.4% (pour 5651 entrées).

<sup>8</sup> Tableau détaillé : voir annexe n°1.

### 1.3. Naturalisations

Selon les données du rapport de Bruyninckx et al. (2000), le nombre de naturalisations effectuées entre 1991 et 1997 était de 57.042 en Flandre, 65.856 en Wallonie et 55.922 à Bruxelles. Soit des parts respectives de 31.44%, 36.29% et 30.82%. Les nationalités ayant le plus eu recours aux naturalisations ne sont pas les mêmes dans les trois Régions. En Flandre, 34.5% des naturalisations concernent des Turcs, 23.75% des Marocains et 7.86% des Italiens. En Wallonie, ce sont les Italiens qui sont majoritaires avec 40% des naturalisations, contre 14.86% pour les Marocains et 13.48% pour les Turcs. A Bruxelles, les Marocains représentent 50% des naturalisés, contre 15.13% pour les Turcs et 3.43% pour les Italiens.

Mis à part pour les Marocains en Flandre où on observe une croissance positive de leur nombre, le nombre d'étrangers turcs ou marocains naturalisés est plus important que la diminution observée du nombre d'étrangers (en valeur absolue). Cela signifie donc que la croissance du nombre de naturalisations a été plus forte que celle du nombre d'immigrés impliquant par là leur baisse dans le total des étrangers.

Tableau n°3 : Nombre de naturalisations par origine entre 1990 et 2001 à Bruxelles<sup>9</sup>

	1990	1995	2001	Total
TOTAL	2.362	9.330	21.820	125.323
UE	7,15%	4,60%	3,09%	5,67%
EUROPE DE L'EST	3,26%	3,25%	4,48%	3,65%
TURQUIE	4,74%	14,66%	13,84%	13,10%
AUTRES PAYS EUROPÉENS	0,13%	0,19%	0,10%	0,17%
EUROPE	15,28%	22,70%	21,51%	22,60%
MAROC	45,51%	55,01%	52,51%	51,15%
R.D. DU CONGO	2,33%	2,56%	5,25%	4,25%
AFRIQUE	55,17%	62,98%	63,38%	61,06%
ASIE	7,75%	4,34%	3,85%	4,09%
AMÉRIQUE	2,24%	1,14%	1,36%	1,32%
RÉFUGIÉS	19,52%	8,84%	9,85%	10,93%

Source : Données demandées à l'Institut National de Statistiques, calculs personnels

Si on observe le nombre de naturalisations réalisées dans la Région de Bruxelles-Capitale, entre 1990 et 2001, soit 125.323, on note que 64.102 naturalisations concernaient des Marocains et 16.422 des Turcs. Seulement, 5.67% des naturalisations touchaient des étrangers communautaires, 4.25% des originaires de la République démocratique du Congo et 3.65% des européens de l'Est.

Pour cette même période, on constatait une diminution du nombre de Marocains à Bruxelles de 21.380 unités et une diminution de 4697 Turcs<sup>10</sup>. Il apparaît donc clairement que la diminution du nombre de Marocains et de Turcs n'est en rien due à une baisse des arrivées

<sup>9</sup> Tableau complet : voir annexe n°2.

<sup>10</sup> Calculé à partir de l'annexe n°1.

dans la capitale ou à une sortie de ces derniers, auquel cas la diminution serait bien plus importante. En fait, bien que le solde migratoire des Turcs et des Marocains à Bruxelles soit positif, on enregistre une diminution de ces derniers du fait de l'acquisition massive de la nationalité belge. Par contre, en ce qui concerne les étrangers communautaires, malgré 7.107 naturalisations effectuées entre 1990 et 2001, on compte une augmentation de leur nombre de 18.143 unités à Bruxelles<sup>11</sup>. **En conclusion, l'augmentation de la part observée pour les ressortissants de l'Union européenne s'explique par le fait que leur croissance est bien plus supérieure à la croissance des naturalisations, contrairement aux ressortissants Turcs et Marocains.**

Selon le rapport de l'Observatoire de l'Orbem<sup>12</sup>, on comptait en 1998 89.937 personnes naturalisées résidant à Bruxelles. En y ajoutant le nombre de personnes naturalisées dans la Région pour 1998, 1999, 2000 et 2001<sup>13</sup>, on peut considérer que 157.107 personnes étaient naturalisées en 2001 à Bruxelles. Ainsi, en y rajoutant la population étrangère en 2001 (soit 258.130), **43% de la population bruxelloise peut être considérée comme allochtone.** Selon ce rapport, cette proportion était de 38.79% à Bruxelles en 1998, de 6.96% en Flandre et de 16% en Wallonie. Par ailleurs, toujours grâce à ces données de l'Observatoire, on calcule que 13.35% de la population bruxelloise est belge par naturalisation, alors que ce pourcentage est de 2% en Flandre et de 6.61% en Wallonie.

#### 1.4. Population étrangère par sexe

Si on examine pour la Belgique la population étrangère ventilée par sexe<sup>14</sup>, on constate une évolution positive en faveur de la population féminine. Concrètement, en 1989, 54% des étrangers étaient des hommes (contre 48.35 d'hommes dans la population belge) alors qu'en 2001, cette proportion tombe à 51.80% (contre 48.63% pour les hommes belges).

A Bruxelles, la part des femmes dans le total des étrangers passe de 47.84% en 1989 à 49.60% en 2001. En Flandre, on passe de 44.34% à 47.37% et en Wallonie de 45.79% à 47.78%. Ainsi, quelque soit l'année, c'est dans la Région de Bruxelles-Capitale que les femmes sont le plus présentes dans la population étrangère. Quelque soit la Région, elles sont par contre en infériorité par rapport aux hommes. Dans la population belge, c'est l'image inverse qui se dessine : les femmes sont plus nombreuses que les hommes.

---

<sup>11</sup> Calculé à partir de l'annexe n°1.

<sup>12</sup> ORBEM (2000), « Populations issues de l'immigration, marché de l'emploi et discrimination : situation en Région de Bruxelles-Capitale », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°3, juin 2000

<sup>13</sup> Voir annexe n°2.

<sup>14</sup> Voir annexe n°3.

1.5. Répartition de la population étrangère par âgeTableau n°4 : Ventilation des classes d'âge dans la population belge et étrangère par Région

RÉGION	CLASSE D'ÂGE	POPULATION ÉTRANGÈRE		POPULATION BELGE	
		1989	2001	1989	2001
RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE	65 ANS ET PLUS	4,41%	7,19%	22,16%	20,08%
	DE 20 À 64 ANS	61,02%	71,81%	58,81%	55,55%
	MOINS DE 20 ANS	34,56%	21,00%	19,02%	24,37%
TOTAL		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
RÉGION FLAMANDE	65 ANS ET PLUS	6,01%	9,02%	14,32%	17,35%
	DE 20 À 64 ANS	60,12%	69,81%	61,13%	59,73%
	MOINS DE 20 ANS	33,87%	21,17%	24,53%	22,92%
TOTAL		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
RÉGION WALLONNE	65 ANS ET PLUS	8,45%	15,23%	15,73%	16,94%
	DE 20 À 64 ANS	63,86%	70,49%	58,65%	57,28%
	MOINS DE 20 ANS	27,70%	14,28%	25,61%	25,78%
TOTAL		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
BELGIQUE	65 ANS ET PLUS	6,55%	10,77%	15,38%	17,42%
	DE 20 À 64 ANS	61,97%	70,67%	60,17%	58,63%
	MOINS DE 20 ANS	31,48%	18,56%	24,45%	23,95%
TOTAL		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Ecodata, calculs personnels

La répartition par âge dans la population belge est différente de celle observée dans la population étrangère. En Belgique, 24% des Belges avaient moins de 20 ans en 2001 contre 18.56% chez les étrangers. La classe d'âge comprise entre 20 et 64 ans comprenait plus de 58% de la population belge mais plus de 70% de la population étrangère. Les 65 ans et plus sont plus représentés chez les Belges puisqu'ils constituent 17.42% de la population contre 10.77% chez les étrangers. Par rapport à 1989, si ces parts n'ont pas fortement changé en ce qui concerne la population belge, ce n'est absolument pas le cas pour la population étrangère. En effet, les moins de 20 ans formaient près de 31.50%, la classe d'âge intermédiaire 62% et les plus de 65 ans à peine 6.55%.

Régionalement, on constate également à Bruxelles un glissement des classes d'âge au sein de la population étrangère entre 1989 et 2001 : la proportion des moins de 20 ans diminue de plus de 13 points et atteint 21% en 2001 ; celle des 20-64 ans passe de 61% à 71% ; quant aux plus de 65 ans, leur part augmente d'un peu moins de 3 points pour atteindre 7.11% en 2001. En Flandre, les étrangers se répartissent entre les trois classes d'âge de la même manière que dans la Région bruxelloise et leur évolution sur les années considérées est sensiblement la même. En Région wallonne, on distingue également un glissement entre les différentes classes d'âge dans la population étrangère mais de façon encore plus marquée que dans les deux autres Régions : les moins de 20 ans voient leur part diminuer de plus de 13 points et représentent 14.28% de la population en 2001 tandis que les 20-64 constituent en 2001 70.49% de la population étrangère contre près de 64% en 1989 et les plus de 65 ans 15.23% contre 8.45% en 1989.

**Ainsi, on remarque un vieillissement de la population au sein des populations étrangères. Il faut cependant à nouveau mentionner l'effet des naturalisations sur ces**

**changements démographiques** : les changements législatifs relatifs à l'acquisition de la nationalité belge à la naissance et de son attribution pour les jeunes nés en Belgique ont eu pour effet de diminuer la classe des moins de 20 ans au sein de la population étrangère. Ce phénomène a eu pour conséquence d'augmenter la part des moins de vingt ans à Bruxelles. Si ce n'est pas le cas pour la Région flamande, c'est parce que la part des étrangers naturalisés dans la population belge est beaucoup moins importante et les naturalisations engendrent dès lors de moindres changements démographiques sur la population belge. Pour ce qui est de la situation wallonne, la Région bruxelloise se caractérise par une population étrangère beaucoup plus jeune qu'en Wallonie où on observe surtout un vieillissement des immigrés issus des premières vagues d'immigration compensant par là l'arrivée au sein de la population belge de jeunes étrangers naturalisés.

## 2. Population étrangère dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale

L'analyse de la population étrangère est considérée ici pour chaque commune de la Région de Bruxelles-Capitale. Le phénomène des naturalisations n'est pas pris en compte dans cette analyse. Le tableau suivant reprend la population étrangère et totale par commune pour 1989 et 2001.

Tableau n°5 : Population étrangère par commune bruxelloise en 1989 et 2001

	POPULATION ÉTRANGÈRE EN 1989	POPULATION ÉTRANGÈRE EN 2001	POPULATION TOTALE EN 2001	PART DES ÉTRANGERS DANS LA POPULATION TOTALE EN 2001
ANDERLECHT	21889	22323	88635	25,19%
AUDERGHEM	3456	5136	28801	17,83%
BERCHEM	1873	2271	18993	11,96%
BRUXELLES	47986	40167	133608	30,06%
ETTERBEEK	9429	11279	39370	28,65%
EVERE	3733	4726	31475	15,02%
FOREST	13886	12618	45884	27,50%
GANSHOREN	1899	2067	19822	10,43%
IXELLES	21906	25913	72247	35,87%
JETTE	4638	5473	39924	13,71%
KOEKELBERG	4169	3701	16295	22,71%
MOLENBEEK	25252	21299	72018	29,57%
SAINT-GILLES	21699	17711	42092	42,08%
SAINT-JOSSE	11751	8595	22060	38,96%
SCHAERBEEK	38067	33913	106213	31,93%
UCCLE	14736	17283	74025	23,35%
WATERMAEL-BOITSFORT	2588	3648	24553	14,86%
WOLUWE-ST-LAMBERT	7808	10349	46054	22,47%
WOLUWE-ST-PIERRE	7257	9658	37695	25,62%
TOTAL	264022	258130	959764	26,90%

Source : Ecodata, calculs personnels

En 2001, proportionnellement à l'ensemble de la population communale et toutes nationalités confondues, c'est à Saint-Gilles et à Saint-Josse que la population étrangère est la plus importante. A Saint-Gilles, elle représente plus de 42% de la population totale et à Saint-Josse près de 39%. Viennent ensuite Ixelles avec 35.87% d'étrangers, Schaerbeek avec près de 32% et Bruxelles-Ville, Etterbeek et Molenbeek avec une proportion de l'ordre des 30% de la population communale totale.

L'analyse de l'évolution selon la commune<sup>15</sup> fait apparaître d'une part les communes où l'augmentation du nombre d'étrangers a été relativement importante (il s'agit principalement des communes situées à l'Est de Bruxelles) et d'autre part les communes où la baisse est contenue dans l'intervalle des [-9%, -27%] (communes de l'Ouest de Bruxelles). Le premier groupe est constitué par les communes suivantes (ordre croissant) : Uccle, Ixelles, Jette, Etterbeek, Berchem, Evere, Woluwe-Saint-Lambert, Woluwe-Saint-Pierre, Boitsfort et Auderghem. Le second groupe contient par ordre croissant : Forest, Koekelberg, Schaerbeek, Molenbeek, Bruxelles-Ville, Saint-Gilles et Saint-Josse. Enfin, à Ganshoren et Anderlecht, on constate une hausse mais de faible ampleur. En fait, il s'agit dans le premier groupe principalement des communes où le taux de croissance du nombre d'étrangers UE a été très important<sup>16</sup> et donc en conséquence des communes où peu d'étrangers se sont naturalisés.

On peut réaliser des groupements de communes suivant leurs caractéristiques en terme de représentativité des différentes nationalités<sup>17</sup>.

- (1) A Woluwe-Saint-Pierre et Saint-Lambert, Uccle, Boitsfort et Auderghem, la population étrangère en provenance de l'UE représente plus de 70% du total des nationalités. Les Marocains regroupent maximum 1.86% de la population étrangère totale et 3.73% à Uccle. Les Congolais y sont encore plus faiblement représentés, sauf dans le cas de Woluwe-Saint-Lambert.
- (2) Etterbeek et Ixelles sont relativement semblables au niveau de la répartition des nationalités : approximativement 69% d'étrangers originaires de l'UE, respectivement 7.5% et 6.5% de Marocains, les Congolais un peu plus de 2% et même pas 1% de Turcs. Pour ces deux communes, on enregistre une hausse d'environ 55% du nombre de ressortissants UE entre 1989 et 2001.

On observe également pour ces sept communes que plus de 94% des Européens sont issus des pays de l'Union européenne. Il s'agit également des seules communes pour lesquelles la première nationalité n'est pas la nationalité marocaine mais bien la nationalité française. Finalement, il s'agit exactement des communes dans lesquelles on a noté les plus fortes augmentations du nombre d'étrangers en provenance de l'UE ces dernières années.

- (3) Les communes telles qu'Evere, Anderlecht ou Jette ont la moitié de leurs étrangers qui proviennent de l'UE. A Evere et Jette, on remarque la même répartition des nationalités, à savoir : 18%-19% de Marocains, puis viennent les Italiens, les Français et les Espagnols et entre 5% et 7% de Congolais. A Anderlecht, les Marocains par contre représentent près de 32% de la population étrangère. Les Turcs sont plus de 5% à Evere et Anderlecht.

---

<sup>15</sup> Voir annexe n°4.

<sup>16</sup> Voir annexe n°5.

<sup>17</sup> Tableau disponible sur demande.

- (4) A Berchem et Ganshoren, la population communautaire représente entre 60 et 63% de l'ensemble des étrangers. Dans chacune de ces deux communes, c'est la nationalité italienne qui est la plus présente. Les Marocains arrivent en seconde position à Berchem (18%) et en quatrième position à Ganshoren avec 12.5%.
- (5) A Forest et Saint-Gilles, les Européens UE représentent entre 60 et 64% du total des étrangers également mais les Marocains sont la première nationalité avec 22.75% à Saint-Gilles et 27% à Forest.
- (6) Les communes où l'on constate que la population étrangère communautaire est minoritaire sont : Saint-Josse (UE=27%), Molenbeek (UE=33.2%), Schaerbeek (UE=38.8%), Koekelberg (UE=46%) et Bruxelles-Ville (UE=48%). Dans toutes ces communes, c'est la nationalité marocaine qui est la plus représentée parmi toutes les nationalités, faisant près de 50% à Molenbeek pour approximativement 25-30% dans les cinq autres communes. Saint-Josse et Schaerbeek se caractérisent également par leur proportion importante de Turcs : respectivement plus de 28% et 22% du total des étrangers. Dans les trois autres communes, les Turcs représentent entre 5 et 7% des étrangers.

Bien que cet exercice soit sommaire, il est par ailleurs intéressant de constater que ce classement des communes montre une certaine concordance avec le classement des communes en fonction du revenu moyen par déclaration en 2000. En effet, les communes pour lesquelles on observait cette année là les plus gros revenus moyens étaient dans l'ordre décroissant : Woluwe-Saint-Pierre, Boitsfort, Uccle, Woluwe-Saint-Lambert et Auderghem. Inversement celles montrant les plus faibles revenus moyens étaient : Bruxelles-Ville, Koekelberg, Anderlecht, Schaerbeek, Molenbeek, Saint-Gilles et Saint-Josse. Or les premières communes sont celles où on a enregistré la plus forte hausse d'étrangers communautaires ces dernières années<sup>18</sup>. Il semblerait donc que les nouveaux ressortissants communautaires résident principalement dans les communes « riches » de la Région. Par ailleurs Boussetta et al. (2000) indiquent que les étrangers communautaires récents seraient plutôt des travailleurs hautement qualifiés travaillant dans les institutions européennes. Or il s'agit là de travailleurs qui ne sont soumis qu'à l'impôt communautaire. Dès lors, la dichotomie entre communes riches et communes pauvres se trouverait renforcée en incluant les revenus de ces derniers. **On peut donc en conclure qu'il semble exister une absence de mixité sociale au sein des communes bruxelloises.**

---

<sup>18</sup> Voir annexe n°5.

### 3. Conclusion

La Région de Bruxelles-Capitale se caractérise par une grande proportion d'étrangers puisque ces derniers constituent près de 27% de la population bruxelloise en 2001. Quand on prend en considération la population allochtone dans son ensemble, cette proportion atteint les 43%. La situation en Flandre et en Wallonie est tout autre : ainsi les parts des étrangers et de la population allochtone pour chacune des Régions sont largement inférieures à celles constatées dans la capitale.

Par rapport aux deux autres Régions, Bruxelles se distingue également par la plus petite proportion d'étrangers communautaires et par la plus grosse proportion d'étrangers originaires du continent africain. Cette constatation semble importante dans la mesure où la question de l'intégration pour les étrangers communautaires se pose beaucoup moins dans les nombreux débats. Cet état de fait peut résulter de trois phénomènes : d'une part ces derniers sont supposés mobiles au sein de l'Union européenne ; d'autre part leur processus d'intégration est relativement plus ancien ; finalement, ils sont relativement plus « aisés » que les ressortissants des pays tiers.

Les naturalisations ont eu d'énormes conséquences en termes démographiques sur la Région dans la mesure où cela a engendré d'un côté un rajeunissement de la population belge bruxelloise et d'un autre côté une répartition différente des nationalités, en faveur des nationalités d'origine communautaire. Néanmoins, on relève un vieillissement de la population étrangère.

Tout comme il existe une hétérogénéité entre les trois Régions, on observe également une hétérogénéité entre les différentes communes bruxelloises. Certaines communes, principalement situées à l'Est de Bruxelles, présentent une faible hétérogénéité en matière de nationalités communautaire et extracommunautaire, voire même une absence de mixité sociale. En effet, les ressortissants communautaires y sont largement majoritaires tandis que dans les communes plutôt situées à l'Ouest, on note une plus grande diversité. Mais il apparaît également que cette homogénéité ethnique dans les quartiers de l'Est de la ville s'accompagne également d'une homogénéité sociale.

## Deuxième chapitre : cohésion sociale et diversité culturelle

### Introduction

La cohésion sociale est un des objectifs politiques les plus mis en avant ces dernières années au sein de l'Europe. A titre d'illustration, le Conseil Européen de Lisbonne a défini en mars 2000 le nouvel objectif stratégique pour l'Union dans les termes suivants : « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* »<sup>19</sup>. Le lien étroit que noue la cohésion sociale avec les politiques d'intégration, mis en évidence lors de nombreux débats<sup>20</sup>, nous amène à considérer les politiques d'intégration menées à Bruxelles sous l'angle de la cohésion sociale. Afin de réaliser cet exercice, ce chapitre va s'attacher dans ses deux premières parties à définir la notion de cohésion sociale et à préciser ses objectifs politiques. Les troisième et quatrième parties vont quant à elles relier la notion de cohésion sociale avec celle de la diversité et dégager les stratégies politiques permettant de maintenir le lien étroit que ces deux notions nouent entre elles.

### 1. Définition de la « cohésion sociale »

Le terme « cohésion » vient du verbe latin « cohaerere » signifiant « être attaché ensemble ». Littéralement, il s'agit de l'union, de la solidarité étroite, du caractère quasi indestructible du lien qui unit les membres d'un groupe. Pour les sociologues Begg et Mayes<sup>21</sup>, c'est « *le degré auquel les disparités existant en matière de bien-être économique et social entre les différentes régions ou les différents groupes au sein de la Communauté sont tolérables politiquement et socialement* ». Selon le sociologue Paugam<sup>22</sup>, la cohésion sociale est « *le degré d'attraction d'un groupe sur ses propres membres* » ou « *l'ensemble du champ de forces qui agit sur les membres d'un groupe pour qu'ils restent dans le groupe* ». Or toute société est inévitablement composée de forces divergentes, pouvant engendrer des conflits. La société doit dès lors apprendre à gérer ces conflits car des sociétés divisées et inégalitaires sont d'une part injustes et d'autre part instables dans le long terme.

Selon le Comité européen pour la cohésion sociale<sup>23</sup>, la cohésion sociale est dès lors une condition essentielle à la sécurité démocratique puisqu'elle tend à enrayer les facteurs de division et le risque d'exclusion. Il faut par conséquent pouvoir identifier ces facteurs de division au sein de la société. Les divisions au niveau socio-économique sont des facteurs allant à l'encontre de la cohésion sociale. **Les tensions ethniques, culturelles et religieuses découlant notamment de comportements discriminatoires par exemple sont également à**

---

19 CONSEIL EUROPEEN DE LISBONNE (2000), *Conclusion de la Présidence*, 23 et 24 mars 2000

20 Voir notamment : NIESSEN Jan (2000), *Diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg

21 Cité par SANDERSON Jean-Pierre (2000), *Les politiques de cohésion sociale et la construction d'indicateurs en Wallonie*, Contribution à la Conférence « Brainstorming sur les indicateurs sociaux », Strasbourg, 14-15/09/2000, p.4

22 Cité par SANDERSON J.-P. (2000), op.cit.

23 COMITE EUROPEEN POUR LA COHESION SOCIALE, *Stratégie pour la cohésion sociale et qualité de vie*, site Internet

**l'origine de certaines des menaces pesant sur la cohésion sociale.** Une fois ces facteurs identifiés, il faut trouver les mécanismes, processus ou institutions qui puissent les gérer. Ces mécanismes doivent dès lors viser la promotion de la solidarité sociale et la structuration des liens sociaux. C'est la stratégie visant à compenser le processus de fragmentation sociale.

## 2. L'objectif politique de cohésion sociale

Une politique de cohésion sociale est donc une politique qui tend à rendre la société plus cohésive et par là, à diminuer le risque d'exclusion. Le Premier Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne (2001) précise sur ce point que cela implique entre autres d'assurer l'égalité des chances en matière de logement, emploi, santé, culture, éducation, formation... Pour J-P. Sanderson (2000), la cohésion sociale est ainsi « *l'ensemble des processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu* ». La cohésion sociale revêt donc un aspect multidimensionnel, impliquant une politique intégrée pour les personnes souffrant d'exclusions multiples.

L'objectif politique de cohésion sociale a été mis en évidence ces dernières années, notamment par le Conseil de l'Europe. Cet objectif s'est entre autres concrétisé en 1999 par l'instauration d'un Comité européen pour la cohésion sociale qui a défini, non pas la cohésion sociale, mais les facteurs nécessaires à cette cohésion sociale. Ces derniers sont<sup>24</sup> :

- (a) « *la mise en place de mécanismes et institutions empêchant que les facteurs de division (tels l'écart excessif entre riches et pauvres ou les multiples formes de discrimination) ne deviennent virulents au point de mettre en péril la paix sociale ;*
- (b) *l'importance d'un emploi décent et adéquatement rémunéré (attention à porter sur l'éducation, la formation, la recherche d'emploi, le placement et la promotion de l'esprit d'entreprise) ;*
- (c) *l'existence de mesures visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale notamment dans les secteurs du logement, la santé, l'éducation et la formation, le partage de l'emploi et des revenus ou encore les services sociaux ;*
- (d) *le renforcement des systèmes de sécurité sociale, facteur très important de solidarité, de cohésion sociale ;*
- (e) *le développement de politiques familiales accordant une attention particulière aux enfants et aux personnes âgées puisque la famille est le premier lieu de cohésion sociale ;*
- (f) *le partenariat avec les organisations de la société civile, notamment les syndicats et les représentants des employeurs et les ONG. Les diverses associations sont des partenaires incontournables pour les pouvoirs publics en matière de cohésion sociale. »*

La cohésion sociale sera le résultat de politiques publiques ayant pour but le progrès social et les aspirations des citoyens à plus de solidarité. Il ne s'agit alors pas de mesures ponctuelles visant à régler des problèmes urgents mais bien d'un engagement de l'Etat quant au domaine

---

24 COMITE EUROPEEN POUR LA COHESION SOCIALE, *Stratégie pour la cohésion sociale et qualité de vie*

social. De plus, la cohésion sociale entend faire intervenir tous les acteurs de la société civile, soit aussi bien les acteurs fragilisés socialement que ceux bien intégrés dans le système social. Cet objectif passe par la contribution des nombreuses associations qui emploient ces acteurs et contribuent à créer le lien social. **Il s'agit en fait de promouvoir la participation aux processus décisionnels et aux projets sociaux communs, de rétablir des liens entre la société civile, le marché et l'Etat afin de renforcer ou de créer le sentiment d'appartenance à la société.**

### 3. Diversité et cohésion sociale

Cohésion et diversité sont deux termes qui à première vue paraissent antinomiques. Or diversité et division ne sont pas forcément synonymes. **Au contraire, la diversité peut être une source de cohésion sociale par sa richesse, son dynamisme, son adaptabilité.** Par contre, les discriminations engendrent la division.

Pour A. Manço (2000), les situations de diversité sont complexes. En effet, la diversité n'existe pas seulement entre les groupes, elle existe également au sein de ceux-ci. Les diversités peuvent provenir de différences de cultures nationales, régionales, ethniques, religieuses... Mais elles peuvent également découler de différences socio-culturelles : sociales ou professionnelles, appartenance à une génération donnée, à un sexe, au fait d'être immigré... Toutes ces diversités s'enchevêtrent et donnent lieu à de nouvelles sources de diversités, à une mixité socioculturelle : Manço cite l'exemple caractéristique des familles culturellement mixtes et de la génération qui en est issue.

Etant donné cet état de fait, il paraît primordial d'assurer la cohabitation pacifique de ces diversités socioculturelles, de ces identités flexibles, menacées par la culture de masse et la montée des intégrismes ou nationalismes. Or le concept de **multiculturalité** ne répond pas à cette attente. D'abord ce dernier suppose uniquement la juxtaposition, la cohabitation des différentes cultures sans y rechercher de cohérence<sup>25</sup>, en maintenant les cultures d'origine et en prônant par la suite la valorisation des groupes minoritaires. Ensuite, il ne fait pas référence à la mixité sociale qui peut exister entre et au sein de ces différents groupes culturels.

Le concept de **diversité culturelle** n'oppose pas minorités et majorité. Selon B. Wicht (2001), « *les parties, tout en étant différentes, sont néanmoins en accord les unes avec les autres ; le tout est harmonieux* ». En ce sens, la diversité culturelle appelle une logique de compréhension mutuelle, de dialogue, d'échanges et d'égalité. Il ne s'agit donc ni de protéger les minorités, ni de mettre en valeur une culture par rapport à une autre. H. Arfaoui (2001) présente à cet égard la vision de Alain Touraine pour lequel l'assimilation culturelle et la montée de l'intégrisme et du nationalisme sont les dangers menaçant la démocratie et qu'il convient de combattre par la production de la diversité culturelle. Ou encore M. Bietlot et A. Réa (2001) d'évoquer l'optique de Taylor selon laquelle il ne suffit pas de soutenir les particularités culturelles car cela risque de mener au repli identitaire, il faut les reconnaître afin de rétablir la dignité. Les auteurs précisent sur ce point que cette vision implique l'établissement de valeurs communes afin de ne pas reconnaître des valeurs contraires aux valeurs démocratiques. Ensuite, la reconnaissance des diversités culturelles ne doit engendrer des représentations figées pouvant mener, comme à la fin des années 80, à la montée de

---

25 Selon S. Henriquez (2000), « la notion de société multiculturelle ou pluriculturelle fait référence à des cultures conçues comme des totalités closes et achevées, en juxtaposition ». Ce terme de « juxtaposition des cultures » est utilisé par beaucoup d'auteurs pour définir le multiculturalisme.

l'extrême droite.<sup>26</sup> Finalement, ce processus concerne tous les citoyens, qu'ils soient nationaux ou étrangers.

Dans la mesure où les origines ethniques et culturelles ne sont pas les seules sources de diversités, il faut ajouter au concept de diversité culturelle celui de **mixité sociale**. Selon H. Selod (2003), la mixité sociale peut être définie comme « *la coexistence sur un même espace de groupes sociaux aux caractéristiques diverses* ». Ainsi, diversité culturelle et mixité sociale impliquent toutes deux la coexistence d'éléments variés sur un même territoire, la première étant relative aux différences culturelles et la seconde aux différences sociales. Et dans la mesure où ces diversités s'enchevêtrent, nous parlerons de **diversité socioculturelle**.

La diversité socioculturelle nécessite dès lors une volonté politique et de l'ensemble de la société dans la mesure où il s'agit d'un projet de société impliquant chacun. Se posent alors les questions de sa mise en œuvre : comment assurer le respect des différences, promouvoir le dialogue et la recherche des valeurs communes. Sur le plan culturel uniquement, B. Wicht (2001), en citant les résultats des premières études en la matière, montre qu'il existe « *un réel besoin d'accompagnement du dialogue interculturel* » et que les quartiers urbains semblent être le lieu le plus adéquat pour sa mise en œuvre par les formateurs et/ou les animateurs de quartiers. F. Santangelo (2000) affirme également que la promotion de la tolérance passe par des campagnes d'information et d'échange à l'échelon local. Dès lors, encourager la diversité socioculturelle passe aussi par des politiques du logement ou d'éducation favorisant la mixité sociale et culturelle des quartiers parce que si certains quartiers affichent bien une certaine mixité, d'autres en revanche sont plutôt synonymes de ghettos. Gérard Noiriel, sociologue français, soulignait lors d'une émission sur France 3<sup>27</sup> que c'est de « ghettos de riches » qu'il faut parler parce que ce sont dans les quartiers riches que l'on observe le moins de mixité sociale et culturelle.<sup>28</sup>

**En conclusion, le terme de diversité socioculturelle paraît plus adéquat que celui de multiculturalisme** dans la mesure où il permet d'englober les variations de valeurs, de modes de vie... qui peuvent exister au sein même d'un groupe. La vision selon laquelle cohésion et diversité peuvent être corrélées positivement est largement acceptée. Ainsi,

- Pour le Conseil de l'Europe<sup>29</sup>, les politiques d'intégration et de cohabitation font partie intégrante des programmes visant à la cohésion sociale.
- Vaclav Havel, dans la préface de « Diversité et Cohésion »<sup>30</sup>, pose que l'intégration des immigrés est l'un des piliers de la cohésion sociale. Selon lui, c'est la promotion d'un environnement politique, économique, culturel et juridique favorable à la diversité qui permettra d'établir des relations intercommunautaires positives, et une

---

26 M. Martiniello (1998) dit à cet égard : « Reconnaître sa diversité, cela veut dire que cette diversité est aussi changeante. On ne peut pas fixer des groupes dans des identités « ... » En conséquence, il faut penser une société qui conçoive sa diversité dans le dynamisme, et c'est cela qui est extrêmement difficile ».

27 FRANCE 3, Débats en région : Black, blanc, beur, le 18/03/2003, 22h30

28 Notons à cet égard que ce discours peut être rattaché aux conclusions de la partie statistique en ce qui concerne les communes situées à l'Est de Bruxelles.

29 CONSEIL DE L'EUROPE (2000), « Cohésion sociale : développement », *Bulletin électronique*, n°1, Novembre 2000, p.3

30 NIESSEN J. (2000), op.cit., pp.5-7

cohésion sociale par le renforcement et la protection des Droits de l'homme, en ce compris les droits sociaux.

- Pour J.-C. Delvainquière (2002), diversité et cohésion sociale se renforcent mutuellement « *quand les apports de tous sont reconnus et que chacun contribue à façonner les dénominateurs communs du « vivre ensemble »* »
- Pour A. Leduc (2002), « *la cohésion sociale, c'est l'intégration de tous dans un même Droit* » en luttant notamment contre les discriminations.

Pour ces différents auteurs, c'est la reconnaissance des différences qui assure la cohésion. Une politique doit donc promouvoir cette diversité. Il faut trouver un équilibre entre promotion de la diversité et maintien de la cohésion : les politiques d'intégration visant la cohésion sociale doivent s'appuyer sur le respect des droits de l'homme et tenir compte du fait qu'il existe une diversité au sein même des groupes d'immigrés.

**En conclusion, la mixité socioculturelle est une richesse puisqu'elle permet à chacun de s'enrichir. Cependant, outre un environnement socialement et économiquement favorable, elle implique une reconnaissance des différences et des échanges interculturels afin que ces différences ne deviennent pas des facteurs de division. C'est dans ce cadre qu'interviennent les politiques d'intégration. Ainsi, dans la mesure où les politiques d'intégration ont pour objet d'assurer un certain bien-être social et culturel à tous (puisque elles impliquent l'ensemble de la société), elles font partie intégrante des politiques de cohésion sociale qui ont exactement cette finalité.**

#### 4. Politiques d'intégration et cohésion

Dès lors, concernant les politiques d'intégration, le Conseil de l'Europe a adopté une philosophie de base :

- ⇒ Les gouvernements ont un rôle actif à jouer dans ce domaine d'un point de vue législatif et dans leur politique générale touchant tous les domaines de la vie sociale.
- ⇒ Les domaines de l'intégration et des relations intercommunautaires touchent à la fois les populations immigrées et la société dans son ensemble.

Le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a développé quant à lui une stratégie pour la lutte contre l'exclusion et les inégalités en vue de garantir la cohésion sociale, fondée sur trois piliers<sup>31</sup> :

- ⇒ La promotion de l'exercice effectif des droits fondamentaux ;
- ⇒ La promotion d'une action intégrée
- ⇒ La promotion de la participation et du partenariat.

En conséquence, ces deux visions<sup>32</sup> mettent en évidence l'importance d'une part d'une approche intégrée couvrant l'ensemble des domaines et d'autre part d'une participation de la

---

31 EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK (1999), *Une Europe pour tous : pour une stratégie européenne de lutte contre l'exclusion sociale*, Contribution à la Conférence des 6-7 mai 1999 organisée par la Commission européenne

32 Ou encore, voir l'Avis du Comité économique et social (2002) plaidant également pour une approche intégrée et une participation de la société dans son ensemble.

société dans son ensemble : tous les acteurs doivent jouer, aussi bien les individus, que les pouvoirs gouvernementaux, les entreprises, les syndicats et les instances non gouvernementales (associations, pouvoirs locaux...), chacun agissant à un niveau particulier.

### Rôle du gouvernement

D'après M. Vanderkam (2000), le rôle d'un gouvernement dans la promotion de la cohésion sociale et la prise en compte des diversités culturelles peut s'exercer de trois façons :

- en tant que législateur : par l'adoption de mesures
- en tant que facilitateur : l'Etat doit créer des synergies entre lui-même, les différents niveaux de son administration, les ONG, les partenaires sociaux et organisations représentatives des migrants. Il doit faciliter la coopération entre le gouvernement et les acteurs non étatiques et entre ces derniers entre eux et favoriser la participation à chaque étape de prise de décisions des organes représentatifs des personnes issues de l'immigration. Finalement, il doit promouvoir le débat relatif à la cohésion et à la diversité. Le gouvernement peut pour se faire prendre l'initiative de recherches orientées vers l'action et en assurer son financement. Ainsi le gouvernement encourage la diversité et la cohésion par la mise à disposition de ressources pour les autorités municipales, l'aide et la subvention des activités des acteurs non étatiques et la promotion du dialogue et du partenariat entre les acteurs sociaux.
- en tant qu'employeur.

### Rôle des acteurs non étatiques

Une intégration ne peut s'envisager sans la participation des acteurs non étatiques. Dans beaucoup d'Etats, ces derniers jouent un rôle important en matière d'intégration depuis de nombreuses années en mettant en œuvre des projets visant à une plus grande cohésion des tissus sociaux, notamment par l'intégration des groupes plus vulnérables. Ces acteurs locaux ont déjà eux-mêmes créé un partenariat entre l'administration et les citoyens, permettant d'impliquer l'ensemble de la population concernée.

On observe dans beaucoup de pays d'Europe la décentralisation du pouvoir et des responsabilités en matière d'intégration, soit au profit des autorités locales, soit des organisations non étatiques. L'Etat joue alors le rôle de soutien et de conseil. Quoiqu'il en soit, l'Etat joue toujours les trois rôles définis plus haut.

## 5. Evaluation

A côté de l'application de ces politiques, chacun reconnaît la nécessité d'avoir une évaluation de l'impact des politiques<sup>33</sup>. « *La capacité d'évaluer les résultats concrets est un important complément au contrôle de l'application des politiques* ».

Cependant :

- Il faut définir clairement ce que l'on veut évaluer. Les grands principes d'actions doivent être basés sur des objectifs politiques bien définis.

---

33 JACOBS Thérèse (2000), *Mécanismes de suivi et d'évaluation : les mesures mises en œuvre pour valoriser la diversité*, Contribution à la Conférence « La diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités », Namur, 7 et 8 septembre 2000, Bruxelles, 9 septembre 2000

- Il faut ensuite un accord sur les méthodes d'évaluation

Les Etats doivent s'engager dans une dynamique propre à clarifier et à fixer les objectifs à poursuivre. Ceux-ci doivent être formulés de manière à procéder à une évaluation des politiques engagées. De plus, ils doivent se doter d'une structure organisationnelle apte à suivre et à évaluer les politiques d'intégration.

## 6. Conclusion

Depuis le Sommet européen de Lisbonne, la cohésion sociale est clairement devenu un objectif prioritaire au sein de l'Europe. Une politique de cohésion sociale cohérente est une politique qui tend à diminuer le risque d'exclusion, à avoir pour but le progrès social et les aspirations des citoyens à plus de solidarité, à promouvoir la participation aux processus décisionnels et aux projets sociaux communs, ainsi qu'à rétablir des liens entre la société civile, le marché et l'Etat afin de renforcer ou de créer le sentiment d'appartenance à la société.

La cohésion sociale comme priorité européenne implique également que la priorité soit accordée aux politiques d'intégration dans la mesure où les tensions ethniques, culturelles et religieuses découlant de mauvaises politiques en la matière (comportements discriminatoires par exemple) sont à l'origine de certaines des menaces pesant sur la cohésion sociale.

Si le concept de diversité est de plus en plus convoqué dans les débats concernant les politiques d'intégration pour la richesse qu'elle recèle en terme d'échanges et de dynamisme notamment, encore faut-il se mettre d'accord sur sa définition. La définition la plus pertinente de la diversité est, selon nous, celle qui reconnaît non seulement l'existence de différences entre les groupes (différences culturelles, nationales, régionales, ethniques, religieuses...) mais également à l'intérieur même de ces groupes (différences sociales, professionnelles, économiques...). Ainsi entendue, la diversité signifie plus que la simple juxtaposition de différences, contenue dans le concept de multiculturalité ou de « diversité culturelle », dans la mesure où elle tient compte d'une mixité sociale complexe bien plus proche de la réalité puisqu'elle englobe les variations de valeurs, de modes de vie qui existent au sein d'un même groupe. Aussi parlerons nous plus volontiers de « diversité socioculturelle ».

Promouvoir la diversité socioculturelle appelle une logique de compréhension mutuelle, de dialogue, d'égalité et d'échanges. Elle implique également l'établissement de valeurs communes afin de ne pas reconnaître des valeurs contraires aux valeurs démocratiques. Enfin, elle nécessite une volonté politique et de l'ensemble de la société dans la mesure où il s'agit d'un projet impliquant chacun et réclamant pour sa mise en œuvre d'assurer le respect des différences de chacun, de promouvoir le dialogue et la recherche de valeurs communes.

Si la reconnaissance des différences assure effectivement la cohésion, il faut encore trouver un équilibre entre la promotion de la diversité et le maintien de la cohésion. Les politiques d'intégration doivent pour cela s'appuyer sur le respect des droits de l'homme et tenir compte du fait qu'il y a de la diversité au sein même des groupes d'immigrés, une diversité changeante, dynamique.

A côté de l'application de ces politiques, chacun reconnaît la nécessité d'avoir une évaluation de l'impact des politiques. Il faut cependant définir clairement ce que l'on veut évaluer et baser les grands principes d'actions sur des objectifs politiques bien définis. Ensuite, il faut un accord sur les méthodes d'évaluation.

## Troisième chapitre : Inventaire critique des réflexions actuelles sur la question de l'intégration

### Introduction

L'analyse des réflexions actuelles concernant la question de l'intégration des populations immigrées révèle l'existence d'une grande diversité de modèles et d'instruments. Elle révèle également l'utilisation de termes très différents pour parler d'une même question selon les politiques défendues par les spécialistes de la question et les idéologies auxquelles elles répondent. Loin d'être unie sur ce point, l'Europe consacre cette grande diversité par des politiques parfois contradictoires en raison du lien étroit existant entre l'intégration, l'immigration et la souveraineté nationale de chaque Etat membre. Nous dresserons ici un bref aperçu des réflexions qui animent la communauté intellectuelle belge et européenne en matière d'intégration, en tentant d'en identifier les enjeux et les termes les plus pertinents.

### 1. Définitions

De façon très large, *l'intégration* est parfois définie comme le fait pour une personne de devenir membre résident d'une société établie sur un territoire qui ne l'a pas vu naître ou dont il n'a pas la nationalité, les politiques relatives à la pleine reconnaissance juridique ou non des droits liés à l'appartenance à un territoire ou à une nation variant selon que l'on se trouve dans un régime privilégiant le droit du sol (*jus solis*) ou le droit du sang (*jus sanguinis*)<sup>34</sup>.

L'idée que des personnes puissent partager une forme essentielle d'appartenance sociale par le simple fait qu'elles vivent côte à côte sur le même territoire n'allant cependant pas de soi, *l'intégration* peut également être définie comme la capacité pour une société d'accueillir de nouvelles personnes ou groupes de personnes sans remettre en question la cohésion de l'ensemble du corps social<sup>35</sup>.

Plus neutre, le terme d'*insertion* signifie généralement toute entrée ou élargissement qui inclut de nouveaux éléments dans le système, que cet apport perturbe ou au contraire renforce l'ensemble du corps social. Si l'on quitte le point de vue social pour un point de vue plus culturel, *l'intégration* est parfois interprétée comme une *assimilation*, c'est-à-dire comme une incorporation pure et simple, comme l'adoption, par les minorités, d'une culture nationale dominante, notion profondément ancrée dans la pensée nationaliste par exemple qui a été décrite comme un mouvement dynamique d'homogénéisation culturelle<sup>36</sup>.

**Plus complète, mais optant clairement pour une vision « égalitaire » on peut encore citer la définition suivante selon laquelle « *l'intégration est considérée comme un processus permettant de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété (...) afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et***

---

34 WIHTOL de WENDEN Catherine (2001), *L'Europe des Migrations*, La Documentation française, Paris, p. 51

35 BAUBÖCK Rainer (1994), « Intégration juridique, sociale et culturelle », in *L'intégration des immigrés*, Rapport rédigé pour le Conseil de l'Europe

36 Idem, in "L'intégration culturelle"

*culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant »<sup>37</sup>.*

La liste des définitions relatives aux termes utilisés pour appréhender la question de la politique d'accueil est encore longue et ceux-ci varient considérablement selon l'enjeu considéré (social, culturel, religieux, juridique, personnel...). La plupart des intellectuels contemporains traitant des conditions d'accueil des populations immigrées ont toutefois définitivement abandonné le terme d'*assimilation*, lequel renvoie notamment à une définition scientifique désignant « *le processus par lequel un être vivant en transforme un autre en sa propre substance* ». Du fait de cette assimilation malheureuse avec son sens scientifique dans un contexte où il fallait le comprendre autrement, ce même terme a donc cédé la place à ceux d'*insertion* ou d'*intégration*, pour leur vertu réconciliatrice avec l'idée d'interaction que le premier ne contenait pas pour un regard non averti des subtilités de la langue française...

Assimilation d'autant plus regrettable qu'il s'agit là d'un domaine qui réclame de pouvoir être appréhendé et compris par les personnes qu'il concerne et auxquelles ces subtilités échappent souvent pour leur méconnaissance légitime d'une langue qu'ils apprennent à connaître. Dans une certaine mesure, cette évolution sémantique porte toutefois la marque d'une évolution plus profonde qui traduit un changement d'attitude à l'égard d'une question qui dépasse largement celle de savoir le nom qu'il convient de lui donner. Dans une certaine mesure seulement, parce que derrière l'unanimité affichée dans l'usage du terme d'intégration, se cachent des politiques et des visions parfois très différentes.

## 2. Différences

Une première grande différence<sup>38</sup> dans l'attitude des spécialistes de l'intégration apparaît selon que les immigrés sont considérés comme des étrangers ou des citoyens. Une autre distinction est souvent établie entre « majorités » et « minorités », sachant qu'une position de minorité existe lorsqu'un groupe d'immigrés est identifié selon des critères culturels et en fonction d'une origine qui les expose à des discriminations sociales et les désavantagent. La reconnaissance politique ou juridique des minorités varie considérablement d'un pays à l'autre. Le Canada et l'Australie, par exemple, reconnaissent officiellement les minorités immigrées en leur accordant une assistance et un traitement spécifiques. La plupart des Etats européens quant à eux, font une distinction entre les minorités dites autochtones et les minorités d'origine migrante récente. Seules les premières peuvent bénéficier d'importants droits collectifs et parfois même d'une autonomie régionale. Les Pays-Bas et la Suède sont quant à eux allés le plus loin en développant des « politiques multiculturelles » qui reconnaissent effectivement les revendications des minorités. Par contre en Autriche, pays appliquant le droit du sang et aux lois très strictes envers les étrangers, les mots « immigrant » et « étranger » sont devenus quasiment synonymes dans l'usage. Pour ce qui concerne la France, elle a toujours refusé l'approche culturelle non seulement pour les immigrés mais aussi pour

---

37 Définition établie par le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) de France, citée par P. BERNARD (2002).

38 Les immigrés de nationalité étrangère peuvent après un certain laps de temps obtenir la nationalité du pays par voie de naturalisation. Mais si la citoyenneté se transmet par le droit du sang (jus sanguinis) et non par le droit du sol (jus soli), les enfants issus de l'immigration restent juridiquement aussi des étrangers. Voir BAUBOCK R. (1994), op.cit., in « Immigrés, étrangers et minorités ethniques ».

des groupes ethniques d'origine historique en défendant le concept de l'égalité entre tous les citoyens dans un cadre unique<sup>39</sup>.

Sur ce dernier point, de nombreux théoriciens du libéralisme ont fait remarquer les contradictions inhérentes à l'égalitarisme radical. Poussé à l'extrême, il engendre les inégalités qu'il était censé combattre. Leur position repose essentiellement sur l'idée selon laquelle dans nos sociétés libérales, les inégalités qui résultent de choix volontaires dans des conditions de ressources assez similaires doivent être respectées et même protégées<sup>40</sup>. Les préférences individuelles s'expliquant toujours dans une certaine mesure par le contexte du groupe social où chacun grandit, il est donc inévitable d'assister à des différences par groupes. La répartition des populations de souche dans les différents domaines de la vie sociale est donc considérée par ces théoriciens comme le résultat de normes culturelles spécifiques qui valorisent ou non certaines activités et positions. Ainsi, les immigrés et les minorités n'ont pas nécessairement besoin d'accepter en bloc des valeurs qui ne leur correspondent pas. Les études sociologiques, par exemple, ont ainsi amplement démontré que la présence d'une forte communauté immigrée dans certains quartiers facilite beaucoup l'intégration sociale des nouveaux arrivants.

Outre l'existence d'analyses des modèles d'intégration basés sur des considérations sociales ou culturelles, il existe également des analyses basées sur des considérations juridiques. R. Bauböck<sup>41</sup> les classe en trois catégories. D'une part, il identifie un modèle dit d'inclusion sociale et d'exclusion nationale. Ce modèle a été adopté par les pays qui ont une définition traditionnellement culturelle ou ethnique de la nation et n'ont pas d'immigrés originaires d'anciennes colonies, mais appliquent une politique de recrutement temporaire de travailleurs étrangers depuis la Seconde Guerre mondiale. C'est le cas de l'Allemagne, de la Suisse ou de l'Autriche. Ces pays ont peu à peu accordés aux immigrés un accès plus large aux droits sociaux et civils mais ont posé des conditions difficiles pour la naturalisation et ont refusé d'une manière générale la citoyenneté interne aux immigrés des générations suivantes selon le principe du droit du sang (*jus sanguinis*). Dans ce modèle, l'immigration est considérée comme un phénomène purement temporaire qui doit normalement prendre fin au moment du retour, vision qui ne correspond plus à la réalité actuelle de l'immigration.

Le deuxième modèle est l'intégration juridique par naturalisation. D'après ce modèle, les immigrés ont le droit de rester indéfiniment des résidents étrangers. La philosophie d'un tel modèle repose sur l'idée que le fait d'améliorer la situation juridique des résidents étrangers en leur accordant davantage de droits civiques (droit de vote aux élections locales, par exemple) est une erreur dans la mesure où les étrangers sont alors beaucoup moins motivés pour demander leur naturalisation. En Europe, la France est l'exemple type de ce modèle d'intégration. Les Etats-Unis, le Canada et l'Australie sont allés encore plus loin dans ce sens. On suppose dans ce modèle que les immigrants qui s'installent dans le pays d'accueil vont y rester et ont coupé leurs liens avec leur société d'origine.

L'approche normative de l'intégration par la citoyenneté représente un troisième modèle qui réunit certains aspects des deux précédents. L'intégration juridique s'y mesure aux droits accordés aux résidents plutôt qu'à leur statut officiel. La naturalisation est considérée comme

---

39 Idem, in « Immigrés, étrangers et minorités ethniques »

40 Voir notamment VAN WERSCH S. (1993), *Integration Policies of Immigrants*, p.169

41 BAUBOCK R. (1994), op. cit. in « Trois modèles d'intégration juridique »

une manière importante d'inclure juridiquement les immigrés dans la société, mais il en existe d'autres et notamment l'amélioration du statut des résidents étrangers. Cette mesure peut évidemment diminuer les taux de naturalisation mais favorise l'intégration juridique. Ce troisième modèle est quant à lui fondé sur une vision non traditionnelle des communautés politiques qui ne sont pas vues comme recouvrant complètement la citoyenneté nationale mais dépassent largement à la fois les frontières de la nationalité officielle et des territoires des Etats.

Comme on l'a vu jusqu'ici, aucun discours concernant l'intégration ne fait l'impasse sur la question de la politique d'immigration avec laquelle elle noue des liens étroits. Aussi, n'est-il pas surprenant de constater que l'évolution de la question de l'intégration et des mots que l'on utilise pour en parler est contemporaine de celle du traitement accordé à la question de l'immigration en général : de la célébration du *droit à la différence*<sup>42</sup> (pour lutter contre l'atteinte autoritaire à la liberté d'être soi-même contenue dans le terme d'assimilation par exemple), on est passé au *droit à l'indifférence* en raison de la récupération opérée par l'extrême droite qui a précisément joué sur l'exaltation des différences pour affirmer son autorité. Les discours fondés sur une intégration supposant que « *chacun accepte de se constituer partie du tout et s'engage à respecter l'intégrité de l'ensemble* »<sup>43</sup> ont donc paradoxalement servi à mettre en évidence les obstacles à l'intégration en renvoyant les populations qu'elle désigne à une appartenance culturelle irréductible en passant sous silence la violence sociale que produisent les discriminations dans l'accès à l'emploi, au logement, aux services publics, face à la police ou encore à l'entrée des boîtes de nuit<sup>44</sup>.

Lorsque de réels efforts ont été fournis par les pouvoirs publics dans la mise en oeuvre d'instruments destinés à favoriser l'intégration (à travers la création d'un Ministère de la Politique des Grandes Villes en France et en Belgique notamment) en territorialisant toute une série de politiques relevantes en la matière (emploi, logement, contrats de quartiers...), on constate qu'il subsiste donc encore des obstacles auxquels les pouvoirs publics n'ont que très récemment accordé l'attention qu'ils méritaient et qui nécessitent d'appréhender l'intégration sous l'angle de notre rapport à l'immigration. En effet, on constate par exemple qu'en 1997<sup>45</sup> un habitant sur trois de l'Union européenne se déclarait « très raciste » ou « assez raciste » - 55% en Belgique ! - et des études<sup>46</sup> montrent notamment qu'au moment de l'insertion professionnelle, les immigrés maghrébins perdent l'avantage qu'ils ont acquis au niveau de leurs études sur les autres populations immigrées car ils sont les principales cibles des discriminations à l'embauche. Ainsi mis à nu, c'est bien à notre rapport pour le moins alarmant à l'immigration et aux discriminations qu'il engendre que nous renvoie l'intégration qui jusqu'ici était essentiellement considérée comme le problème exclusif des populations auxquelles elle s'adressait.

---

42 BERNARD Philippe (2002), *Immigration : le défi mondial*, Editions Gallimard, coll. Folio / Actuel, pp. 183-193

43 COSTA-LASCOUX Jaqueline (1989), *De l'immigré au citoyen*, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires »

44 BERNARD P. (2002), op.cit.

45 Institut Eurobaromètre, décembre 1997

46 TRIBALAT M. (1995), *Mobilité géographique et insertion sociale*, Etude conduite avec le concours de l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED) et l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, citée par Philippe BERNARD, op.cit., pp. 193 à 205. Voir également Michèle TRIBALAT, *Faire France*, La Découverte

### 3. L'évaluation des politiques d'intégration

Si certains parlent de l'échec de l'intégration, ils ne donnent d'une part aucune précision concernant la méthode et les critères permettant d'établir ce constat, d'autre part cela consiste à déresponsabiliser une opinion publique qui par l'énonciation de ce simple constat n'est pas explicitement mise en cause, alors que la plupart des spécialistes s'accordent aujourd'hui à souligner l'importance du rôle joué par la société civile autochtone dans la réussite ou non de tout processus d'intégration de personnes ou de populations immigrées dans nos sociétés.

En dernière instance donc et au terme d'une dialectique pernicieuse qui continue de faire ses preuves, l'on dira que si l'intégration ne fonctionne pas, c'est la faute de l'autre qui ne parvient pas à s'intégrer<sup>47</sup>. Ainsi, on accusera par exemple les immigrés d'être responsables du chômage<sup>48</sup> bien que ses racines soient clairement endogènes. La plupart des immigrés en situation régulière et des clandestins travaillent dans des secteurs d'emplois très segmentés et hiérarchisés. Par ailleurs, quand les emplois se font rares, les immigrés sont rarement en concurrence avec les travailleurs du pays d'accueil. Il n'empêche qu'ils sont eux aussi de plus en plus touchés par le chômage car ils sont particulièrement nombreux dans des secteurs vulnérables mais l'opinion publique et une bonne partie de la classe politique ramènent ces réalités complexes à une idée simpliste : l'immigration aggrave le chômage. Il en va de même pour les demandeurs d'asile qui reçoivent une assistance très visible, de sorte qu'on les considère comme des fardeaux particulièrement lourds pour l'Etat providence. Par ailleurs, en les empêchant de travailler, ils sont vite considérés comme des parasites qui vivent aux crochets du contribuable. Les restrictions à l'immigration - prônées au premier chef par ceux-là mêmes qui déclarent unilatéralement la faillite de l'intégration en se gardant d'en expliquer les causes - ont généralement des répercussions négatives sur les immigrés installés de longue date. Ainsi, même s'ils sont en situation régulière, les migrants appartenant à des « minorités visibles » deviennent l'objet de contrôles de police destinés à arrêter les clandestins aux frontières ou sur le territoire national. En accusant injustement l'immigration d'aggraver les problèmes sociaux, on en arrive fréquemment à montrer aussi du doigt les immigrés installés de longue date. La nouvelle loi autrichienne sur la résidence des étrangers (Aufenthaltsgesetz) en offre un bon exemple. Alors qu'elle était faite pour contrôler et réduire les nouvelles immigrations, elle a en réalité fragilisé la situation juridique des immigrés intégrés de longue date<sup>49</sup>.

De plus en plus d'intellectuels considèrent dès lors qu'il importe de se rendre compte que l'évaluation d'une intégration réussie ou non nécessite de poser la question non pas uniquement du point de vue de la population visée mais également de celui qui prétend évaluer cette intégration et continue de lui faire obstacle en ignorant le propre rôle qu'il doit

---

47 Les débuts de campagne électorale en Belgique permettent de croire que la question de l'immigration en sera un enjeu important. Comme en France lors des dernières élections présidentielles, cette question semble unanimement devoir être associée à celle de l'insécurité, association qui participe selon nous de cette même dynamique qui ne privilégie qu'un seul point de vue imputant à l'Autre la responsabilité de tous nos maux. Un changement de point de vue pourrait, en l'occurrence, nous amener à nous demander ce qu'il en est de l'insécurité vécue par les candidats réfugiés attendant une réponse dans un centre fermé ou les travailleurs clandestins, pour ne citer qu'eux.

48 Voir notamment MARTINIELLO Marco (2001), *La nouvelle Europe migratoire., Pour une politique proactive de l'immigration*, Editions Labor, Coll. Quartier Libre, p.47

49 BAUBOCK R. (1994), op. cit., in « Les relations contradictoires entre immigration et intégration »

jouer dans cette dynamique d'intégration. S'il reste pertinent eu égard aux instruments mis en oeuvre pour y parvenir, **le débat concernant les critères d'une intégration réussie gagnerait à être dépassé dans la mesure où le traitement de la question de l'intégration implique surtout de se positionner sur des questions plus larges concernant la société dans laquelle nous voulons vivre et les moyens que nous mettons en oeuvre pour y parvenir** (quelle gestion de la multiculturalité, de la multiethnicité, de la multiconfessionnalité<sup>50</sup>...) en tenant compte de l'inexorabilité des vagues migratoires auxquelles nous serons encore confrontés et en faisant en sorte que les immigrés cessent d'être les boucs émissaires des frustrations du moment.

Si des indicateurs existent et sont souvent utilisés dans l'élaboration et l'évaluation des politiques d'intégration (emploi, logement, éducation, maîtrise de la langue, participation aux programmes de formation et de recyclage professionnels...), il n'existe pas de mesure objective et unanimement reconnue de l'intégration. Le concept d'intégration présuppose une idée normative de ce qu'est ou devrait être l'ordre social souhaitable. Ainsi, dans les sociétés « monolithiques » la réussite de l'intégration se mesure exclusivement à l'aune de normes incontestées, voire partagées par tous. Dans une société moderne, les normes peuvent toujours être remises en question même s'il y a le plus souvent dans chaque société des normes dominantes et largement reconnues qui servent à construire un vaste consensus politique et social. Pluralisme, libéralisme, démocratie et protection sociale sont probablement, en matière d'ordre social, les idées les plus largement admises comme essentielles dans la plupart des pays européens. Il s'agit moins de normes à proprement parler que de grandes familles de principes. C'est par rapport à ces idées que l'intégration acquiert un sens plus précis. Tout le monde ou presque semble aujourd'hui à peu près d'accord sur un certain nombre de normes et de règles démocratiques élémentaires, mais le libéralisme, le pluralisme et la protection sociale peuvent se concrétiser très différemment selon que l'on se trouve par exemple en Amérique du Nord ou en Europe occidentale.

#### 4. La situation européenne

La question de savoir si les débats relatifs à l'intégration progressent en Europe ne fait pas l'unanimité<sup>51</sup>. Dans certains domaines les lois traitent beaucoup moins bien les résidents étrangers que les citoyens à part entière. Parfois, la discrimination est explicite. C'est le cas notamment si les ressortissants étrangers (ou les étrangers originaires de pays tiers dans l'Union européenne) n'ont pas accès à certains postes, logements ou avantages sociaux. Elle peut aussi être indirecte mais tout aussi réelle (l'octroi du permis de séjour est parfois lié à un emploi régulier et à des conditions de logement adéquates). La plupart des pays européens disposent de lois qui répriment les discriminations, raciales notamment. Les approches sont cependant très différentes, même au sein de l'Union européenne. Les violences racistes à l'encontre d'une minorité tombent sous le coup de la loi, et cela dans tous les pays. Les insultes à caractère raciste et l'incitation à la haine sont également passibles de sanctions pénales, mais la loi n'est guère appliquée dans certains pays et les magistrats hésitent à exercer leurs pouvoirs en raison de leur lecture de la liberté d'expression ou de problèmes de preuve. Les cas les plus difficiles ont trait à la discrimination de la part des pouvoirs publics et à la discrimination indirecte en matière d'emploi, de logement, d'accès à l'enseignement supérieur.

---

50 Voir MARTINIELLO M. (2001), op.cit., Immigrés, citoyenneté et intégration sociale, pp 79 à 84

51 Les paragraphes suivants reprennent en partie des développements proposés par BAUBOCK R. (1994), op.cit., in « Conclusion » et « L'intégration culturelle ».

Les brimades policières et les pratiques discriminatoires des administrations locales responsables de l'attribution des logements sociaux inquiètent beaucoup les minorités issues de l'immigration de nombreuses villes européennes.

En Europe occidentale les règles en matière de naturalisation montrent une tendance à la convergence, l'évolution allant dans le sens d'un raccourcissement des périodes de résidence, d'un renforcement des éléments de *jus soli*, c'est-à-dire des droits ou des facilités en matière de naturalisation pour ceux qui sont nés dans le pays (ou dont les parents y sont nés) et l'on observe, ce qui est plus significatif encore, une nette tendance à la libéralisation de l'acquisition de la double nationalité. Une révision générale de la Convention de Strasbourg de 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités à laquelle participe nombre de spécialistes est en cours et devrait contribuer à supprimer l'un des principaux obstacles à la naturalisation dans les Etats signataires.

Les deux modèles qui sont mis en avant dans les sociétés démocratiques européennes sont l'assimilation et le pluralisme libéral. Une forme de ségrégation culturelle apparaît quand, rejetées par les sociétés libérales, les communautés se replient et s'isolent d'elles-mêmes. Le renforcement de ces barrières, tant du côté des immigrés que du côté de la population de souche, est certainement un risque inhérent à toute société d'immigration « multiculturelle ». Le pluralisme culturel, à mi-chemin entre assimilation et ségrégation, procède d'une démarche qui s'efforce de garantir à l'individu un large éventail de choix dans la conduite de son existence. Toutefois, les adultes n'ont pas toujours l'occasion d'acquérir ces compétences linguistiques. Les premiers programmes d'accueil ont négligé cet aspect de l'intégration puisqu'on a considéré que les immigrés n'occuperaient que des emplois non qualifiés et retourneraient bientôt chez eux. Dans des cas exceptionnels, tel que celui de la Suède, les employeurs ont été obligés de dispenser ou de payer une formation linguistique dans le cadre des heures de travail. Des politiques d'intégration culturelle des immigrés ont été élaborées dans de nombreuses villes européennes et commencent à être mises en oeuvre par des organismes au sein desquels les communautés immigrées sont présentes ou représentées, ou du moins par des instances indépendantes des pouvoirs locaux ou de l'Etat. Ces organismes ne sont cependant pas de simples lobbies de défense des minorités. Ils considèrent plutôt que leur mission est de faire tomber les barrières culturelles qui empêchent la communication entre les immigrés et les populations autochtones. Il faut toutefois souligner que faute de progrès concomitants de l'intégration juridique et sociale, les politiques d'intégration culturelle pluraliste ne seront guère plus que des gestes de bonne volonté sans grand effet.

Les droits civils comme la liberté d'association, de réunion, d'opinion et d'expression ainsi que l'égalité devant les tribunaux sont maintenant reconnus d'une manière générale comme des droits de l'homme, c'est-à-dire qu'ils sont en grande partie octroyés non seulement aux nationaux et aux résidents étrangers établis durablement, mais aussi à toutes les personnes résidant légalement dans un Etat. Pourtant, de plus en plus de commentateurs montrent qu'il existe d'autres catégories de droits civils qui sont généralement refusés aux résidents étrangers ou leur sont applicables avec des restrictions. Quant aux droits politiques fondamentaux (droit de vote et d'éligibilité, participation aux référendums et aux pétitions, accès à la fonction publique), ils restent réservés aux nationaux.

Enfin, contrairement aux Etats-Unis, au Canada et à l'Australie, le droit au regroupement familial n'a été accordé en Europe qu'avec une certaine réticence et n'est toujours pas normalisé ni défini au plan international. Par exemple, l'article 12 de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant stipule que le délai d'attente pour

le regroupement familial ne doit pas excéder douze mois, clause qui n'est pas respectée dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui hésitent à ratifier la Convention. Le regroupement familial est aussi un droit extrêmement important pour les réfugiés qui ont dû laisser derrière eux leurs familles et craignent que celles-ci ne soient persécutées à cause de leur départ.

L'accès aux droits liés à la citoyenneté est une condition préalable nécessaire à toute forme d'intégration réussie dans une démocratie. Il y a eu une extension des droits des nationaux à des étrangers dans de nombreux pays d'Europe, mais certains droits importants restent encore liés à la nationalité officielle. L'intégration ne se limite pas à la simple attribution de droits. Dans les démocraties modernes, l'intégration par la citoyenneté est une condition nécessaire, mais pas encore suffisante pour d'autres formes d'intégration. Pour étudier l'intégration des immigrants, il faut absolument disposer d'un concept multidimensionnel. Des immigrants peuvent être parfaitement intégrés dans certains domaines et fortement « désintégrés » dans d'autres.

## 5. Conclusion

Le rapport de mars 2000 publié par l'ONU et relatif au vieillissement de la population européenne notamment, a fait grand bruit<sup>52</sup>. D'après ce rapport, l'Europe devrait accueillir avant 2050 entre 70 et 700 millions d'immigrés en fonction des différents objectifs qu'elle se proposera d'atteindre pour garantir l'existence d'une population active suffisante. Même s'il ne s'agissait que d'un scénario dont les chiffres ont été jugés extravagants par nombre de démographes, la publication de ce rapport et le cortège de commentaires qu'elle a inspirés, ont permis de mettre en lumière l'ambiguïté de l'attitude européenne qui prône de plus en plus l'immigration zéro et la fermeture stricte de ses frontières extérieures tout en reconnaissant la nécessité de répondre aux défis démographiques, essentiellement à travers... l'immigration. Ambiguïté que l'on retrouve aujourd'hui à travers la grande diversité de modèles et d'instruments d'intégration dont la politique est essentiellement menée à un niveau national en vertu du principe de subsidiarité invoqué avec force dans un domaine qui touche de si près à la souveraineté nationale de chaque Etat membre. Pourtant, dans un domaine comme l'immigration et la politique d'intégration mise en oeuvre pour l'accueillir dans les meilleures conditions, il est absolument nécessaire de réagir globalement dans la mesure où c'est globalement que les questions se posent.

La mondialisation des échanges de personnes, de biens et de capitaux s'accompagne aujourd'hui d'une augmentation conséquente de la mobilité et des personnes concernées par la migration. Les sociétés occidentales ne cessent de s'exporter et, avec elles, l'image d'un eldorado démocratique savamment formatée par les réseaux économiques, culturels et médiatiques qui ont un réel impact sur l'imaginaire collectif de ceux qui en restent exclus. Aussi, tant que l'Europe et les pays occidentaux continueront d'ignorer la nécessité de mettre en oeuvre une politique concertée et cohérente en matière d'immigration et d'intégration, ils continueront de passer à côté de l'opportunité extraordinaire que peut représenter pour chacun de nous et en terme de progrès global, la rencontre réussie entre les diverses populations qui peuplent notre planète. Pour le dire avec Marco MARTINIELLO<sup>53</sup>, une attitude essentiellement frileuse à l'égard des migrations est en fait une attitude essentiellement frileuse à l'égard de l'humanité.

---

52 WIHTOL DE WENDEN C. (2001), op.cit., pp.74

53 MARTINIELLO M. (2001), op.cit., pp.7

## Quatrième chapitre : Historique des politiques d'intégration en Région bruxelloise

### Introduction

Les circonstances dans lesquelles se sont déroulées les premières vagues d'immigration en Belgique et les politiques fédérales prises en la matière expliquent en partie le cheminement des politiques d'intégration à Bruxelles<sup>54</sup>. Il s'agit là de la première partie de ce chapitre. Ce cheminement est complété dans la seconde partie par les décisions politiques fédérales prises en matière d'intégration à proprement parler, et non plus en matière d'immigration. De même, l'histoire institutionnelle belge est indispensable pour saisir la situation actuelle. En effet, les politiques d'accueil et d'intégration en Belgique ont touché et touchent à plusieurs niveaux de pouvoirs (fédéral, régional et communautaire). La troisième partie de ce chapitre se consacre donc à l'évolution institutionnelle du pays et aux conséquences que cette dernière a eu sur les politiques d'intégration dans la Région bruxelloise. Finalement, la quatrième partie se concentre sur la politique menée par la Cocof en la matière. Dans la mesure où le futur décret a pour objet de rassembler les programmes Intégration-Cohabitation et Insertion Sociale, chacun de ces deux programmes sera examiné. Par ailleurs, dans la mesure où d'une part le programme Insertion sociale agit également sur l'intégration et dans la mesure où d'autre part l'objet de cette étude est d'appréhender la cohérence du système politique en matière d'intégration, en se basant sur l'objectif de cohésion sociale, il était de toutes façons inévitable d'analyser les autres programmes menés par la Cocof. A ce titre, l'examen des politiques menées par d'autres niveaux de pouvoir et relatives à d'autres champs (travail, éducation, logement, urbanisation, lutte contre l'exclusion...) fera l'objet d'un chapitre ultérieur.

### 1. Politique d'immigration, une politique fédérale

L'histoire des politiques d'immigration commence dès la fin de la première guerre mondiale avec les premières vagues d'immigration apparaissant entre 1918 et 1940. Ces dernières sont la conséquence d'une part de l'exil politique et économique d'étrangers en provenance de l'Europe de l'Est et d'autre part d'un recrutement de travailleurs étrangers par l'Etat belge pour l'industrie minière. Les étrangers ne sont donc pas supposés rester de manière définitive sur le territoire belge et une des premières législations en matière d'immigration consiste alors à réduire leurs entrées en période de mauvaise conjoncture économique : l'arrêté royal du 15 décembre 1930 leur impose en effet une double contrainte : l'autorisation du ministre de la Justice conditionnée par la présentation d'un contrat de travail. Cette politique est maintenue par la suite par l'arrêté royal n°285 du 31 mars 1936, complétée par d'autres dispositions, définissant le rôle de l'état en tant que régulateur du nombre d'étrangers et les conditions de recrutement imposées par les employeurs.

L'après seconde guerre mondiale se caractérise également par le recrutement de main d'œuvre étrangère mais de façon beaucoup plus conséquente parce que nécessaire à la reconstruction du pays et consécutive au manque de main d'œuvre dans l'industrie minière. Un accord italo-belge est signé en juin 1946 et les immigrés sont largement dirigés vers les bassins wallons.

---

54 L'analyse des politiques menées dans les deux autres Régions fera l'objet d'un chapitre ultérieur.

C'est dans ce cadre que naît en 1948 la Commission tripartite de la Main d'œuvre étrangère sur la demande des organisations syndicales. En effet, si les organisations syndicales désirent défendre les droits des travailleurs étrangers au même titre que ceux des nationaux, elles tiennent également à ce que l'on limite leur accès au territoire belge.<sup>55</sup> Composée des représentants syndicaux, patronaux et de l'Etat, la mission de la Commission est d'émettre des avis quant à la limitation de la main d'œuvre étrangère et quant aux conditions d'octroi de permis de travail.

Au milieu des années cinquante, apparaissent de nouveaux secteurs où la main d'œuvre fait défaut (métallurgie et construction). La Belgique signe alors de nouvelles conventions bilatérales avec divers pays tel que l'Espagne (1956), le Maroc (1964), la Turquie (1964)... Malgré ces nouveaux recrutements massifs, le nombre d'immigrés au début des années 60 est toujours insuffisant pour palier au manque de travailleurs du fait de la désertion de certains secteurs industriels par les travailleurs belges et du vieillissement de la population wallonne. L'Etat dérogea alors à l'application de la loi de 1936 pour permettre aux étrangers de venir en tant que touristes, de régulariser leur situation une fois sur place et de venir avec leur famille.

**Jusqu'alors, la politique d'immigration est considérée comme un instrument de régulation du marché du travail. Les seules initiatives en matière d'accueil et d'intégration proviennent soit de l'échelon local, soit des organisations syndicales.**

Au niveau provincial, on voit apparaître le Service provincial d'Immigration et d'Accueil (SPIA) à Liège en 1964. Le même type de services apparaît au Limbourg en 1964, dans le Hainaut et à Namur en 1965. Sous l'impulsion du SPIA, sont mis sur pied les Conseils consultatifs communaux d'immigrés, parallèlement aux Conseils communaux et considérés comme la première forme de participation à la vie politique. Ils sont composés d'immigrés et élus par eux. A côté de leur mission informative auprès des immigrés et des administrations locales, ils auront principalement impulsés la création d'associations d'immigrés.

Dans la sphère syndicale, des voix s'élèvent pour octroyer certains droits aux travailleurs immigrés. Une des conséquences de ces revendications syndicales est la création, en 1965, du Conseil consultatif de l'Immigration<sup>56</sup>, remplaçant la Commission tripartite de la Main d'œuvre étrangère, et dont les compétences sont élargies à la politique d'immigration. Il s'agit du premier texte législatif où apparaît la notion d'intégration.<sup>57</sup> Sa mission est celle de « *créer des conditions permettant l'intégration et l'assimilation des travailleurs étrangers dans la société belge* ».

Dès 1967, la crise économique met fin à la dérogation l'application de la loi de 1936 et l'Etat en reprend son application stricte. Par ailleurs, l'Etat adopte l'arrêté royal n°34 du 20 juillet 1967 (M.B. 29/07/1967), abrogeant celui de 1936, afin d'établir une politique de restriction d'entrée des nouveaux migrants et par exemple d'interdire aux anciens immigrés d'accéder à d'autres secteurs que ceux pour lesquels on leur a permis de séjourner.

---

55 ALALUF Mateo (1996), « Les immigrés dans la société wallonne. Les registres de l'intégration », Extrait du catalogue de l'exposition *Wallons d'ici et d'ailleurs. La société wallonne depuis la libération*, Charleroi, Institut Jules Destrée

56 Arrêté royal du 12 juillet 1965 (M.B. 14/08/1965) et abrogé par l'Arrêté royal du 16/04/1992 (M.B. 15/05/1992).

57 BEN MOHAMMED Nadia et REA Andréa (2000), *Politiques multiculturelles et modes de citoyenneté à Bruxelles (Partie II)*, Recherche effectuée à la demande de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport final, novembre 2000

Jusque là, les travailleurs étrangers font face à un flou juridique. Dans la mesure où leur présence n'est considérée que comme provisoire, aucun débat politique ne prend place, si ce n'est sur la gestion des flux migratoire et accessoirement leur statut social<sup>58</sup>. Ce flou est encore renforcé par le fait que les conventions bilatérales établissent des droits et devoirs différents selon les nationalités. Ces différences entre nationalités s'accroissent encore plus avec la construction européenne : l'adoption du règlement 1612/68 et de la directive 68/360 du 15 octobre 1968 (M.B. 19/10/1968)<sup>59</sup> engendre la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, la suppression de l'autorisation de travail et la suppression de la discrimination par rapport aux nationaux pour les travailleurs européens. Ainsi, si les travailleurs ressortissant des pays de la Communauté européenne bénéficient de l'égalité de traitement, ceux en provenance des pays tiers restent discriminés légalement.<sup>60</sup>

En 1974, la crise économique conduit à un arrêt pur et simple de l'immigration : le Conseil des ministres décide de limiter l'accès au territoire aux qualifications professionnelles non disponibles dans le pays. Cette époque correspond alors à l'arrivée d'étrangers clandestins alimentant le travail en noir et soumis à de déplorables conditions de travail. Le gouvernement belge procède alors à une campagne de régularisation. Malgré la politique d'arrêt de l'immigration de 1974, le nombre d'immigrés dont les qualifications professionnelles sont relativement faibles ne cesse de croître du fait de la politique de regroupement familial et des naissances. De plus, cette politique de fermeture de la frontière incite les immigrés à s'installer en Belgique, le plus souvent dans les centres urbains tels que Bruxelles et Anvers, désertés en faveur de la périphérie par leurs résidents belges ayant vu leurs revenus augmenter. Les populations immigrées ne sont donc plus concentrées en Wallonie, le secteur industriel présent dans les grandes villes recrutant de nombreux travailleurs étrangers faiblement qualifiés. L'immigration n'a plus le même visage : les immigrés se sédentarisent ; les nationalités présentes sur le territoire belge se diversifient avec l'arrivée des Marocains et de Turcs ; et la répartition géographique de leur implantation change. Il faut noter que c'est à Bruxelles que l'on observe les plus grands changements démographiques à ce niveau.

Les années 70 vont être marquées par un mouvement de revendications des organisations syndicales et des travailleurs étrangers, ce qui mène à un accès à de nouveaux droits au sein de l'entreprise. Dès 1971, les travailleurs étrangers accèdent aux structures de représentation démocratique de l'entreprise. Ce mouvement de défense des droits des étrangers est suivi en 1977 par une mobilisation encore plus vaste et relayée par le monde universitaire et associatif pour la revendication d'une citoyenneté civile. Après de nombreux débats, la loi du 15 décembre 1980 (M.B. 31/12/1980) est votée et constitue la législation de référence en Belgique relativement au statut légal des résidents étrangers. Elle porte sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Finalement, la loi réprimant le racisme naît en juillet 1981 : cette dernière a pour but de réprimer le racisme et l'incitation à la haine raciale.

---

58 Les questions relatives à leur rémunération et à leur protection sociale sont négociées entre le pays d'émigration et d'immigration et inscrites dans les conventions bilatérales.

59 Le Traité de Rome de 1957 comportait en effet encore de nombreuses limitations quant aux déplacements et à l'accès au marché du travail.

60 REA Andrea (2002), *Les jeunes d'origine immigrés : intégrés et discriminés*, Working paper présenté lors de la rencontre du CEDEM du 7 mars 2002, Ulg, Liège

**Ainsi, jusqu'en 1981, la politique d'intégration est quasiment absente du paysage politique fédéral belge, les seules politiques à l'égard des immigrés consistant à leur attribuer une série de droits. Cependant, le monde du travail a engendré un processus d'intégration par le biais des mouvements ouvriers et des diverses associations belges ou immigrées en relation avec le monde du travail et les organisations syndicales y ont joué un rôle primordial.**

## 2. De la politique d'intégration au niveau fédéral

**C'est en 1981 que naît au niveau fédéral la politique d'intégration.** Le terme d'« immigré » apparaît alors : ils ne sont toujours pas considérés comme des nationaux mais du fait de leur résidence en Belgique, ne sont plus considérés comme des travailleurs étrangers. Le gouvernement Martens-Gol instaure à cette époque deux branches politiques : l'une ancienne, liée au contrôle des frontières, l'autre nouvelle, celle de l'intégration. La politique d'intégration peut se scinder en deux période : d'une part sa naissance et d'autre part son institutionnalisation.

### 2.1. Sa naissance

La première période se caractérise par deux dispositions contradictoires : celle de l'exclusion par les discours politiques d'infériorisation et de disqualification, de même que par la possibilité par les communes de refuser l'inscription d'étrangers ou de les inciter au retour dans leur pays d'origine ; celle de l'inclusion par la modification du code de la nationalité belge en 1984, facilitant les naturalisations et élargissant le principe du *ius soli*.

On peut remarquer à cet égard que la position prise par les syndicats quelques années auparavant se décomposait également en une partie « exclusion » et en une partie « intégration ».

### 2.2. Son institutionnalisation

La seconde période commence au niveau fédéral en 1989, suite au succès électoral des partis d'extrême droite en 1988, avec **l'instauration du Commissariat royal à la politique des immigrés**<sup>61</sup>. Ce dernier dépend des Services du Premier Ministre et se voit confier la mission de développement et de contrôle des politiques relatives à l'intégration des étrangers et des minorités ethniques. Certaines de ses suggestions seront d'ailleurs traduites par des lois, dont la plus importante, celle relative au code de la nationalité qui sera changé en 1991.

Un autre apport important du Commissariat est l'introduction du concept d'intégration dans les politiques bien que ce terme ne soit pas repris en tant que tel dans les textes légaux. L'intégration signifie en effet l'assimilation lorsque l'exige l'ordre public, une adaptation aux principes fondamentaux de la société et un respect de la diversité culturelle. Il s'agit d'un processus bilatéral, compris entre l'assimilation et la ségrégation, devant notamment favoriser la participation des immigrés aux activités publiques.

La politique d'intégration se fonde alors autour de trois axes : la lutte contre le racisme et notamment le racisme institutionnel et politique ; l'assouplissement en 1991 du Code de la nationalité belge de 1984<sup>62</sup> (élargissement plus important du principe du *ius soli*) ;

---

61 Il s'agit également de l'année de la troisième réforme de l'Etat où les communautés voient leur paquet de compétences encore grossi.

62 Il sera par ailleurs modifié en 1995, 1998 et 2000.

l'instauration de politiques fédérales, régionales et locales en matière de pacification urbaine et de lutte contre les désavantages sociaux des immigrés de première et de générations suivantes.

Au niveau fédéral, le dernier point s'est traduit concrètement par la création en 1991 d'un fond d'urgence suite aux émeutes survenues en Région bruxelloise, **le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés**, visant à financer des projets d'intégration des jeunes de nationalité ou d'origine étrangère âgés de 6 à 25 ans. Ce Fonds n'est en aucun cas destiné à financer des supports structurels de long terme mais bien d'impulser des initiatives dans trois grands domaines : l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail ; les environnements défavorisés et la jeunesse (entre 12 et 20 ans) ; les politiques locales et la sécurité. Par ailleurs, le FIPI ne peut soutenir que des projets appartenant aux Zones d'Action prioritaires, déterminées sur base de critères statistiques. A Bruxelles, les ZAP concernent 11 communes. Ses moyens proviennent d'une part des bénéficiaires de la Loterie nationale et d'autre part d'un cofinancement des Communautés et des Régions. Ce Fonds est dirigé par un comité mixte (composé de représentants du gouvernement et du premier ministre, de représentants de chaque gouvernement des Communautés et de représentants de chaque gouvernement régional), supervisé par la Conférence (fédérale) interministérielle sur l'immigration (CIPI)<sup>63</sup>. L'administration quotidienne de ce Fonds est prise en charge par le Centre pour l'égalité des chances (voir infra). Les projets peuvent être soumis par les gouvernements fédéral, communautaire, régional et services publics s'y rattachant, par les administrations communales, CPAS ou asbl individuellement ou en collaboration avec les pouvoirs publics, pour autant que les priorités soient celles définies par la CIPI. Les pouvoirs fédéral, régionaux (Bruxelles, Wallonie, Flandre) et communautaires (francophone et néerlandophone) décident des projets qui seront retenus et qu'ils cofinanceront.

Enfin, en 1993, naît **le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme** (CECLR) qui continue l'œuvre du Commissariat. Sa mission principale est de faciliter l'égalité des chances et d'identifier les multiples formes de discriminations, débouchant sur des avis et des recommandations adressés aux pouvoirs publics. Le Centre notamment gère, coordonne et accompagne les actions menées dans le cadre du FIPI (voir plus haut).

### 3. Politique d'intégration et réforme du système institutionnel belge

Pour rappel, jusqu'au milieu des années 70, seules les provinces ont entrepris des politiques d'accueil. Il s'agit d'organismes parapublics provinciaux (par exemple, le Service provincial d'immigration et d'accueil à Liège créé en 1964), subventionnés par le Ministère de l'emploi et du travail, le seul compétent en la matière.

#### 3.1. Régionalisation de la politique d'accueil et communautarisation du culturel

La première réforme de l'Etat en 1970 prévoit la création de trois Régions et transfère la politique d'accueil aux Régions. L'arrêté royal du 28 février 1975 (M.B. 07/03/1975) définit alors la notion de politique d'accueil : cette dernière couvre l'application de la réglementation de l'occupation des travailleurs immigrés, l'intervention dans les frais de voyage pour le regroupement familial, l'octroi d'indemnités pour les personnes aidant moralement ou

---

63 C'est la Conférence Interministérielle de Politique des Immigrés qui constitue l'instance fédérale et qui regroupe les cabinets fédéraux, communautaires et régionaux ayant dans leurs compétences les politiques d'intégration ou d'immigration, afin d'assurer une certaine cohérence. C'est le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qui en assure la gestion quotidienne.

religieusement les migrants, la publication de brochures d'information et ainsi que des subsides aux communes afin de publier ce type de brochure. Seuls deux points de cet arrêté couvrent la notion d'intégration : celui de l'octroi des subsides aux Conseils consultatifs communaux des Immigrés et aux associations créées par des travailleurs étrangers et celui de l'achat de matériel didactique pour l'organisation de cours de langue.

Parallèlement à la régionalisation de cette compétence, les Communautés se voient attribuer les compétences culturelles. Si la loi du 16 juillet 1972 ne prévoit rien à l'égard des immigrés, les Communautés française et flamande vont développer leur propre politique culturelle à leur égard. Une divergence se marque entre les deux Communautés.

Du côté flamand est mis en place un organisme de coordination (le Vlaams Overleg Comité Opbouwwerk Migratie). Ce dernier assure la coordination des activités des centres locaux d'animation sociale et culturelle et de développement communautaire qui fournissent des cours de langue maternelle, d'alphabétisation, des activités pour les femmes et pour les enfants, spécialement destinées aux étrangers, et qui par ailleurs soutiennent des associations d'immigrés. Le VOCOM assure aussi la formation et l'information, ainsi qu'un rôle de représentation au sein des associations et des institutions publiques.

En Communauté française par contre, aucune structure de coordination n'est mise en place malgré la présence d'associations d'immigrés organisant l'animation sociale et culturelle. Il faut noter que ces associations d'immigrés sont largement issues des associations généralistes liées aux mouvements ouvriers chrétiens et socialistes. Un budget est dégagé pour financer certaines actions de formation et dès 1976, les actions de formation dans les milieux immigrés sont financées dans le cadre du décret éducation permanente du 08 avril 1976. Selon ce décret, l'éducation permanente vise « *une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société ; des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation ; des attitudes de responsabilité et de participation à la vie sociale, économique et culturelle* ».

**La première réforme de l'Etat n'engendre donc pas de véritables bouleversements en matière de politique d'intégration.** Cette dernière consiste au niveau des Communautés principalement en la formation et en l'octroi de cours de langues et ignore le potentiel culturel et social des associations d'immigrés existantes. Les spécificités culturelles et l'interculturel sont néanmoins mis en avant dans le cadre de l'éducation permanente en Communauté française tandis que la Communauté flamande situe son action plutôt dans un cadre social. Du côté régional, l'absence d'organes exécutifs et législatifs empêche toute action.

### 3.2. Communautarisation de la politique d'accueil et d'intégration

La deuxième réforme de l'Etat de 1980 engendre la communautarisation notamment de la politique d'aide aux personnes dans laquelle s'inscrit l'accueil et l'intégration des populations immigrées. C'est lors de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 08 août 1980 (article 5 parag. 1<sup>er</sup> II 3<sup>ème</sup>) qu'apparaît pour la seconde fois dans un texte législatif le terme intégration relativement aux compétences attribuées aux Communautés en matière d'accueil et d'intégration des immigrés. La Communauté française crée alors le Conseil Consultatif des Immigrés auprès de la Communauté française (Arrêté royal du 3 avril 1981) dont la mission est d'émettre des avis sur l'accueil et l'intégration des immigrés. Par l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 9 octobre 1986 (M.B. 10/01/1987), ce Conseil devient le Conseil Consultatif pour les populations d'origine étrangère de la Communauté française.

Durant cette période, la politique de la Communauté française repose d'une part sur l'insertion sociale afin de favoriser l'égalité des chances. Cela se traduit par des activités d'alphabétisation, d'écoles de devoirs et de formations et d'information. Le second axe

politique concerne la prise en compte des différentes identités culturelles dans la population immigrée sur un plan interculturel : promotion de la langue et de la culture d'origine et formations interculturelles. Par ailleurs, la Communauté reconnaît les centres régionaux qui se créent début des années 80. A Bruxelles, c'est le Centre socioculturel des immigrés qui est créé en 1980. Ses actions concernent principalement la formation, la diffusion culturelle et l'édition d'un mensuel. En 1991, ce Centre change de nom et devient le Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI). Ses actions concernent la politique d'accueil et d'intégration en Région bruxelloise et sont définies en quatre axes : la formation, l'information, la diffusion culturelle et le soutien à la vie associative.

Mais la fin des années 80 se caractérise par la persistance de la crise économique et sociale, engendrant montée du chômage, dévalorisation de l'éducation permanente et déstructuration du mouvement ouvrier organisé. Or, selon A. Ben Mohammed et al. (2000), c'est au travers de l'éducation permanente et des mouvements ouvriers que sont reconnues les spécificités culturelles des immigrés. Au sein même des associations d'immigrés, les actions culturelles sont délaissées au profit d'activités de formation professionnelle. Quant aux politiques publiques d'intégration des populations immigrées, l'accent est également mis sur l'insertion socioprofessionnelle (financement de formations par la Communauté française), particulièrement pour les jeunes, alors que leurs parents, largement employés dans les secteurs industriels en déclin, souffrent également de la montée du chômage. Finalement, en plus de la disparition de l'aspect culturel de la politique d'intégration, la Communauté française établit des politiques visant plus largement les populations défavorisées, en se basant sur l'intégration socio-économique de tous les habitants. En effet, le chômage touche à la fois les populations belge et immigrée. **Les axes politiques deviennent alors ceux de l'intégration dans un sens beaucoup plus large et de l'insertion professionnelle.**

Par contre, la Communauté flamande cible ses politiques sur les minorités ethnoculturelles comme le font les Pays-Bas ou les Etats-Unis.

### 3.3. Initiative régionale en matière d'intégration

Bien qu'il s'agisse d'une compétence communautaire, la Région bruxelloise développa indirectement à son début des initiatives relatives aux immigrés. La première de ces initiatives est la création en mars 1990 par le gouvernement de la Région du **Fonds pour l'intégration et la cohabitation des communautés locales** et plus connu sous le nom de Fonds Picqué. La Région décide ainsi de consacrer des moyens financiers pour des actions d'intégration et de cohabitation, mises en œuvre par des communes. Les réglementations relatives à l'utilisation de ces moyens sont alors reprises dans quatre circulaires : 29 mars 1990 (MB 24/08/90), 3 mai 1990 (MB 12/05/90), 11 juillet 1991 et 3 décembre 1992 (MB 18/02/93). Les quatre objectifs sont les suivants : lutte contre la formation de ghettos sociaux et culturels par l'aménagement social et urbain des quartiers ; ajustement de la politique de l'emploi, accent sur le maintien du secteur secondaire dans lequel les jeunes Belges issus de l'immigration sont particulièrement surreprésentés ; lancement d'un débat régional sur la politique d'intégration avec le National et les Communautés ; libération de fonds spéciaux pour les communes proposant des projets en matière d'intégration et de cohabitation (activités culturelles, sportives, ludiques, initiation à la citoyenneté).

Les actions doivent promouvoir « *l'insertion des populations d'origine étrangère dans la vie économique, sociale et culturelle locale* » ou l'intégration qui « *suppose des contacts et des relations respectueux et positifs entre les différentes communautés locales* ».

Afin de développer une politique régionale d'intégration, une coopération est mise sur pied avec les communes, dans le cadre de la tutelle de la Région sur les communes. La Région finance des projets de communes prioritaires<sup>64</sup> dans lesquels il existe une coopération active entre les acteurs publics locaux et les associations ou organisations locales, et donc n'est pas théoriquement impliquée en elle-même dans la politique d'intégration. Le programme se concentre sur quatre thèmes : encourager les activités de loisir responsables dans les aires publiques ; promouvoir la conscience de citoyenneté des acteurs privés ; sensibilisation des acteurs publics ; et des ménages.

Le STICS se voit confier la mission de pilotage du dispositif.

En 1991, le parlement régional, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire francophone et la Commission communautaire commune créent la Commission de concertation avec les Bruxellois d'origine étrangère. Cette commission est composée de politiciens élus et de représentants de groupes d'immigrés. Elle a essentiellement un pouvoir consultatif, peut examiner des projets régionaux ou des propositions des communautés immigrées ou même proposer elle-même de nouvelles initiatives. La première Commission a couvert la période 1992-1995 et la seconde 1996-1999.

### 3.4. Régionalisation de la politique d'accueil et d'intégration

C'est de la réforme de 1989 qu'est née la Commission communautaire française, en même temps que la création de la Région de Bruxelles-Capitale afin d'enlever à la Région le pouvoir d'exercer et de gérer les compétences communautaires. Deux autres commissions communautaires sont créées : la commune et la flamande. En janvier 1993, le dispositif d'accueil et d'intégration des populations immigrées est transféré de la Communauté française à la Région wallonne et pour la partie francophone de Bruxelles, à la Commission communautaire française puisqu'il s'agit de compétences transférées par la Communauté française. Pour ces matières transférées, la Cocof n'est plus maintenue sous la tutelle de la Communauté française. La Cocof n'est pas compétente à l'égard des personnes mais bien des institutions unilingues françaises. Donc seules les institutions privées sont susceptibles d'être régies par elle.

Ce transfert de compétences a engendré un certain nombre de difficultés au sein des associations d'immigrés qui ont dû de ce fait séparer leurs initiatives entre ce qui relevait du social (et donc des Régions) et ce qui relevait du culturel (et donc des Communautés). En effet, jusque là, les Communautés géraient le social et le culturel.

**En 1995, le programme est rebaptisé « Programme de cohabitation des différentes communautés locales » et les moyens financiers sont transférés à la Cocof.**

## 4. La politique d'intégration et la Commission communautaire française

La crise économique et sociale des années 80 engendrant un chômage massif touchant aussi bien les travailleurs étrangers que les travailleurs belges (voir supra) ainsi que les diverses réformes institutionnelles, particulièrement celle de 1993 scindant le culturel du social, ont concentré la politique d'intégration autour de deux axes : celui de l'intégration du public défavorisé dans son ensemble (et non pas spécifiquement le public immigré) et de l'insertion sociale. Ainsi, le secteur Insertion-Cohabitation de la Cocof est organisé autour de trois

---

64 Anderlecht, Bruxelles-Ville, Forest, Molenbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse et Schaerbeek.

programmes et régi par plusieurs circulaires et une législation Communauté française pour les Conseillers moraux et religieux. Ces programmes sont les suivants :

- (1) Programme Intégration-Cohabitation (PIC) : programme de financement pour les projets locaux d'intégration et de cohabitation, piloté par les communes qui travaillent avec les associations locales. Ce programme relève de la circulaire « Programme Intégration Cohabitation ».
- (2) Programme Insertion sociale (IS) : programme de financement pour l'intégration sociale s'adressant directement aux associations, relevant de la circulaire « Insertion sociale via les associations ». De plus, ce programme couvre aussi les subsides d'opérations spécifiques comme Eté-Jeunes, les Conseillers moraux et/ou religieux (Arrêté du 11/03/83), Sports de Quartier et les Intercommunaux associatifs.
- (3) Le Fonds d'Impulsion à la politique des immigrés : chacun des deux programmes précédents peut servir à cofinancer des projets dans le cadre du FIPI.

De plus, la Cocof octroie une subvention à l'Asbl CBAI.

#### 4.1. Cohabitation et intégration

Le Fonds impulsé par le Ministre Président de la Région bruxelloise, Charles Picqué, en 1990 connaît une suite avec la régionalisation de la politique d'accueil et d'intégration. En effet, les quatre circulaires de l'Exécutif de la Région bruxelloise sont abrogées et remplacées par la circulaire ministérielle de la Cocof du 28/09/95 (MB 13/02/96) adressée aux communes. Cette dernière met sur pied un programme d'insertion et de cohabitation se traduisant concrètement par un système articulé autour de quatre axes mais tous complémentaires, dont les communes et les associations sont les acteurs principaux. Le programme d'action est piloté et coordonné par les communes éligibles mais réalisé par les partenaires locaux des quartiers définis comme prioritaires et concernés par la thématique de l'intégration et de la cohabitation. Les quartiers prioritaires, et donc les communes éligibles, sont déterminés suivant un modèle mathématique fonction de critères démographiques et socio-économiques<sup>65</sup> et le financement du programme est réparti entre les communes éligibles, au nombre de 15 en 2003<sup>66</sup>. Les communes sont tenues de cofinancer le programme en vue de les responsabiliser et les obliger à organiser des concertations locales concernant les projets en cours. Afin de recevoir ces fonds, les partenaires privés locaux sont tenus de réaliser leurs activités dans des structures locales (publiques).

D'une manière générale, le fonctionnement de ce programme n'a pas été modifié depuis la circulaire de 1996. Chaque année, le Collège fixe le montant alloué au programme et le répartit entre chaque commune suivant le modèle mathématique établi en 1997.

#### Définitions : Intégration et Cohabitation

Si la politique de la Cocof s'est inspirée du Fonds Picqué, une différence se dessine avec ce dernier. Ainsi, comme dit en introduction, la politique de la Cocof est passée d'une logique d'intégration des populations d'origine étrangère à une politique d'intégration/d'insertion

---

65 Nombre d'étrangers hors UE résidant dans la commune, nombre de minimexés, indice de confort de logement, niveau d'études, nombre de jeunes de 5 à 19 ans, nombre d'isolés, nombre de demandeurs d'emploi, nombre d'habitations datant d'avant 1945.

66 Anderlecht, Auderghem, Bruxelles-Ville, Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse, Schaerbeek, Watermael-Boitsfort.

sociale dans les quartiers fragilisés. Plus aucune référence n'est faite quant à l'origine ethnique ou de nationalité. En effet, si la première circulaire aux communes définissait l'intégration comme « *l'insertion des populations d'origine étrangère dans la vie économique, sociale et culturelle locale et la lutte contre l'exclusion* », la nouvelle politique vise plutôt à cibler les quartiers fragilisés plutôt qu'une certaine population. Ainsi, en 1996, on parle d'intégration sociale, c'est-à-dire, « *toute action qui associe les populations locales, dont les communautés d'origine étrangère, à tout type d'activité qui vise la lutte contre l'exclusion, sur le plan social et culturel* »<sup>67</sup>.

Par contre, la définition de cohabitation n'a pas changé et se définit comme « *l'établissement de relations respectueuses et positives entre les différentes communautés locales, La cohabitation implique une expérience interculturelle d'échanges et d'interactions, sous peine d'installer des logiques de cloisonnement et d'incompréhension* ».<sup>68</sup>

### Actions éligibles

La circulaire définit le type d'actions qui répondent aux axes fixés par le Collège de la Cocof. Ces axes définis la première fois dans la circulaire de 1996 n'ont pas été modifiés depuis, soit :

- initiation à la citoyenneté : formation et information sur les droits et devoirs, les institutions, la naturalisation, les services communaux, les démarches administratives, l'apprentissage de la coexistence et du lien social et la prévention des comportements asociaux ;
- animation des espaces publics par des activités sportives et culturelles ou d'embellissement de locaux ou espaces collectifs, par des éducateurs, rencontres de publics culturellement différents ;
- sensibilisation des acteurs sociaux et des intervenants de terrain aux problèmes du racisme et de l'intégration par des formations, information collective du public et des responsables sur les questions de sécurité et de salubrité, de la santé, actions parascolaires et périscolaires.

La lutte contre toutes les formes de discriminations est un axe nouveau de la circulaire de 2003, compris dans la thématique « initiation à la citoyenneté » : « *Une attention particulière est réservée aux actions qui assurent une véritable politique d'égalité en faveur des habitants qui en raison de leurs origines subissent des discriminations sexuelles, sociales, culturelles et ethniques* »<sup>69</sup>.

Le Collège peut également soutenir des thématiques transversales en fonction des priorités régionales. Les thématiques transversales de la circulaire de 1996 concernaient l'implication des familles et la mixité. La circulaire 2003 veut privilégier les actions favorisant la cohésion sociale et l'interculturalisme, ainsi que celles favorisant la participation citoyenne de tous les

---

67 MONITEUR BELGE (13/02/1996), *Circulaire du Collège de la Commission communautaire française adressée aux communes, relative à la subvention spéciale en vue de promouvoir l'intégration sociale et la cohabitation des différentes communautés locales*

68 MONITEUR BELGE (13/02/1996), op.cit.

69 COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE (2003), *Circulaire aux communes. Programme Intégration Cohabitation 2003*

habitants. Par ailleurs, depuis la première circulaire, un des objectifs est de responsabiliser et d'autonomiser le public bénéficiaire et d'encourager la participation citoyenne de tous les habitants. De plus, l'accent est mis sur les formations continues au niveau communal dans le cadre de la sensibilisation et de la formation des acteurs et des intervenants.

La circulaire prévoit aussi de soutenir des projets intercommunaux.

## 4.2. Insertion sociale

### (a) Projets relevant de la circulaire

La circulaire 2003 définit l'insertion sociale comme « *la possibilité donnée à chaque habitant de vivre une citoyenneté active et de contribuer au développement de la cité* »<sup>70</sup>. Concrètement, ce programme d'insertion s'adresse aux associations ayant des projets relatifs à la mise en oeuvre de dispositifs d'éducation, de formation, d'accès au travail, à la culture et à la jouissance de la ville afin de faciliter l'intégration des populations vivant dans des quartiers fragilisés. Les subventions se font directement aux associations. Le financement couvre les frais de fonctionnement et de personnel.

La première circulaire « Insertion sociale » date de mars 1998. En 1998, la circulaire de la Cocof sur l'insertion recentre le cadre d'action sur les quartiers d'intervention prioritaire du programme de Cohabitation. Toutes les actions soutenues doivent concerner les populations habitant dans ces quartiers. Le but étant de renforcer la cohérence des deux programmes, d'une part sur le plan financier et d'autre part pour assurer une collaboration entre les associations de ces deux secteurs.

Les priorités proposées sont les suivantes :

- Les projets doivent concerner l'insertion sociale dans un ou plusieurs quartiers prioritaires ;
- Le programme d'action doit être centré sur les problèmes spécifiques du quartier et doit avoir pour but de les résoudre ;
- Les actions d'émancipation et de citoyenneté active, les mises en route de dynamiques sociales impliquant les habitants du quartier sont encouragées ;
- Les projets doivent prendre en compte les ressources existant dans le quartier, ainsi que le partenariat potentiel.

Le public-cible est donc celui de la Cohabitation. Des projets ciblant les femmes peuvent être développés dans le cadre de l'émancipation et de la participation

Depuis 1998, cette circulaire se distingue par la durée de financement puisque elle prévoit des contrat-programmes triennaux avec les associations, sous certaines conditions.

### (b) Eté-Jeunes (dans le cadre Insertion)

Créé en 1988, il s'agit d'un programme destiné aux jeunes âgés de 12 à 18 ans de la Communauté française et issus de milieux défavorisés, en vue de leur assurer des activités culturelles, sportives et socio-éducatives pendant les vacances d'été afin de compenser la fermeture des institutions socio-culturelles pendant ces vacances. Au début, ce programme

---

70 COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANCAISE (2003), *Circulaire Insertion sociale Associations 2003*

était mené conjointement par la Communauté française et la Cocof. Depuis 1994, c'est la Cocof qui en assure la majorité du financement pour la Région bruxelloise.

Les activités comprennent des ateliers créatifs, éducatifs (rattrapage scolaire) et d'expression, des stages sportifs, des excursions et visites culturelles, des apprentissages de la vie en communauté. Les activités doivent durer 10 jours au minimum, concerner les mois de juillet et août et s'adressent à l'échelon local. Cette opération s'inscrit dans la lutte contre l'exclusion. Les projets doivent en effet favoriser l'implication et la responsabilisation des jeunes dans la société, favoriser leur sentiment de citoyenneté.

Avant 2001, la circulaire prévoyait une obligation de partenariat entre au moins trois associations. Cette obligation fut retirée dans la circulaire 2001 mais reste toujours souhaitée.

#### (c) Les conseillers moraux et/ou religieux auprès des immigrés

Ce programme subsidie des conseillers au sein de quelques asbl. Si au départ il avait pour objet de soutenir les immigrés récents, actuellement les conseillers sont plutôt des animateurs socioculturels. Actuellement, le programme est régi par l'Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 mars 1984 (M.B. 22/06/1984) mais la subsidiation devrait disparaître.

#### 4.3. Fonds d'impulsion à la politique des immigrés

Le programme Cohabitation-Intégration de la Cocof cofinance des projets FIPI : on distingue le FIPI communal et associatif. Chaque année, la Cocof cofinance 9 projets communaux bruxellois et 15 projets d'associations. C'est le Centre pour l'égalité des Chances qui analyse les projets et contrôle les justificatifs. L'administration a pour tâche uniquement de rédiger les arrêtés de cofinancement et de les payer.

Le FIPI est dans ce cadre un complément indispensable aux politiques d'intégration menées par les entités fédérées. En ce sens, on peut dire qu'il a perdu sa fonction d'impulsion.

### 5. Budget et évaluation

#### 5.1. Budget

L'analyse ne serait pas complète sans ajouter à ces éléments – et très brièvement - quelques ordres de grandeur budgétaires. Que représentent les politiques de cohabitation et d'insertion sociale dans le budget de la Cocof (pour l'année 2000, en anciens francs) ?

- Ces politiques relèvent du poste budgétaire consacré à l'aide aux personnes. En 2000, il passe de 3.784,3 à 3.996,6 millions (+ 6%). La part de ces dépenses dans le budget « cumulé » passe de 41 à 44% (de 44 à 47% dans le budget « Décret »). Le poste « aide aux personnes » se répartit entre quatre sous-catégories dont les principales sont l'action sociale, la cohabitation des communautés locales, la famille et les infrastructures sociales.
- Pour ce qui est de la cohabitation des communautés locales, les moyens n'évoluent guère et se stabilisent toujours autour de 232,9 millions, soit quelques 6% du budget de l'aide aux personnes.

En résumé, 6% de 44% du budget : les politiques de cohabitation représentent 2,64% du budget total de la Cocof en 2000.

## 5.2. Évaluations

Autre point sur lequel il faut revenir pour que le tableau soit complet : les évaluations qui ont été menées de ces politiques.

Alors qu'à de nombreuses reprises depuis 1994 les discours politiques sur la cohabitation et l'intégration ont mis l'accent sur l'évaluation comme priorité, cela se traduit dans les faits par des travaux relativement segmentés et peu cumulatifs.

- Sur base des rapports d'activités des projets subventionnés, l'administration produit un rapport annuel composé de tableaux qui reprennent, outre des données budgétaires et sur les organismes bénéficiaires (par commune, par statut – associatif ou (para)communal -, etc.), des données sur la fréquentation des activités subventionnées : mixité hommes femmes ; actions menées avec des familles ou comportant une dimension de contact avec les familles des participants ; etc. En particulier sur la fréquentation, ces tableaux ne sont pas réalisés chaque année (plus depuis deux ans, semble-t-il). Et l'administration tient à en relativiser elle-même le contenu au sens où les données sont récoltées dans un cadre administratif et sur base exclusivement déclarative à posteriori. L'administration ne soutient pas ni ne promeut de démarche autoévaluative des projets. Si un tel chantier est écarté, c'est notamment du fait non nécessairement reconductible des subventions annuelles. Cette fonction est donc renvoyée aux coordinateurs communaux. À cet égard, l'exemple du travail en cours à Forest depuis plusieurs mois est unanimement cité en exemple.
- Il n'y a pas eu d'évaluation externe des programmes depuis longtemps. L'évaluation est cloisonnée. Par exemple, en 1997, un centre de recherche a mené un travail de ce type, mais sur le volet communal seulement. Le STICS a fait des propositions l'an dernier, mais qui n'ont pas abouti. Mentionnons aussi que pour l'administration, les résultats des évaluations menées deviennent obsolètes après quatre ou cinq ans.
- Le CBAI effectue en ce moment un travail en plusieurs volets, sur l'année 2001. Un des volets est un cadastre de l'emploi, mené conjointement avec l'administration, préparatoire à l'estimation du coût budgétaire de la barémisation prévue par les accords du non marchand. Les autres volets comprennent l'analyse des données administratives, la production de typologies des actions soutenues, et l'analyse du fonctionnement des coordinations communales. Ce travail est mené dans le cadre de la préparation du décret qui doit restructurer ces politiques pour les années prochaines, et doit être clôturé d'ici le milieu de l'été 2003.

## 6. Conclusion

Du début de son histoire, pendant l'entre deux guerres, jusqu'au milieu des années septante, l'immigration a été considérée comme un moyen de répondre aux ajustements conjoncturels du marché du travail. Les seules politiques consistaient alors à gérer les flux migratoires selon les besoins de main d'œuvre puisque cette immigration était considérée comme temporaire, entraînant par là d'une part un flou juridique quant à la sécurité de séjour et d'autre part des discriminations. Cette absence de politiques d'intégration a cependant été compensée par une intégration réalisée par le travail. En effet, l'implication des immigrés dans les mouvements ouvriers et associations connexes et l'appui syndical dont ils bénéficiaient ont contribué à leur intégration. Il faut cependant nuancer cette observation car si les syndicats revendiquaient des droits égaux pour les travailleurs belges et étrangers, ils étaient néanmoins opposés à des afflux de main d'œuvre étrangère. Le foisonnement d'associations d'immigrés constaté à notre époque relève donc en large partie de ce processus historique d'intégration en milieu de travail.

C'est par cet appui syndical que le gouvernement fédéral prend conscience du phénomène de sédentarisation de la population immigrée et les premières mesures politiques instituent début des années 80 d'une part un cadre légal quant à la sécurité de séjour des étrangers et d'autre part la première modification du code de la nationalité facilitant les naturalisations.

Ainsi, jusqu'au début des années 80, aucune réelle politique d'intégration n'est mise en œuvre au niveau fédéral. Seuls certains droits sociaux et civils sont octroyés aux immigrés mais comme évoqué dans le premier chapitre, l'intégration ne se limite pas à une simple attribution de droits. On retrouve ici le modèle de l'inclusion sociale et de l'exclusion nationale.

La politique d'intégration au niveau fédéral prend réellement forme à partir de 1989. Celle-ci est consécutive à la prise de conscience de l'existence d'une nouvelle forme de population immigrée et à la montée de l'extrême droite. Dans ce cadre où l'immigré est plutôt considéré comme un « problème », l'intégration est définie à la fois comme une assimilation de la part de l'immigré et d'une acceptation des diversités culturelles de la part de tous. Viennent ensuite les premières politiques de subsidiation de projets d'intégration dans le cadre du FIPI début des années nonante. La création de ce fonds a résulté des émeutes survenues en Région bruxelloise qui ont mis l'accent sur les problèmes sociaux et d'exclusion rencontrés par la population immigrée. De ce fait, l'intégration est alors considérée non plus comme une assimilation mais comme une insertion se réalisant notamment par l'éducation et l'insertion professionnelle. Par ailleurs, le caractère sédentaire de la population immigrée s'affirmant de plus en plus, le code de la nationalité est une nouvelle fois modifié facilitant l'intégration juridique par la naturalisation et par l'élargissement du principe du *ius soli*.

Les différentes réformes institutionnelles de l'Etat belge vont également avoir un impact sur les politiques d'intégration. La première réforme transférant la politique d'accueil aux Régions et communautarisant le culturel n'engendre pas de grands bouleversements. Au niveau régional, les politiques d'intégration consistent en des subsides aux associations d'immigrés et des cours de langue. Néanmoins, un élément important qui ne sera pas suffisamment développé par la suite est l'accent mis par la Communauté française sur des actions de formation dans le cadre de l'éducation permanente. En effet, l'éducation permanente a pour objet de promouvoir la diversité culturelle et son corollaire nécessaire, l'interculturalisme. Finalement, chacune des entités fédérées laisse de côté le potentiel culturel et social des associations existantes en ne créant aucune structure de coordination. La seconde

réforme de l'Etat, communautarisant la politique d'accueil et d'intégration, est accompagnée de la crise économique et sociale, de la déstructuration du mouvement ouvrier et de la montée de l'extrême droite. Ces circonstances vont amener la Communauté française à se consacrer encore plus sur l'axe politique d'insertion (alphabétisation, école des devoirs...) et engendrer un déciblage des politiques d'intégration, s'adressant de plus en plus à l'ensemble du public défavorisé.

A la même époque, si la Région bruxelloise axe sa politique aussi essentiellement sur l'insertion du fait de la crise, elle agit dans le sens opposé en ciblant sa politique d'insertion sur les jeunes immigrés (Fonds Picqué). Cette orientation différente peut trouver sa cause dans le fait que la Région est en proie à des émeutes de jeunes immigrés alors que la Communauté française se retrouve quant à elle face à une Wallonie industrielle en plein déclin et touchant aussi bien les immigrés que les belges. Bien que l'axe d'insertion sociale prime, la politique régionale est également accompagnée d'une politique de cohabitation harmonieuse des populations locales. Les communautés sont appelées à vivre ensemble mais l'accent n'est en rien mis pour susciter la reconnaissance des spécificités de chacun et les faire interagir alors que l'objet précisément du programme est de lutter contre les ghettos culturels. La montée de l'extrême droite n'est évidemment pas étrangère à cet axe politique de non mise en évidence des spécificités culturelles.

L'élément neuf de cette politique est par contre la prise en compte dans son programme du réseau d'associations existantes sur le terrain et agissant en matière d'intégration.

Finalement, la dernière réforme de l'Etat transférant la compétence d'accueil et d'intégration est celle de 1993. Les Régions sont à nouveau compétentes en la matière et cette compétence est transférée à la Cocof pour la Région bruxelloise. La Cocof reprend alors plutôt l'optique de la Communauté française et cible sa politique d'intégration sur le public défavorisé dans son ensemble. La priorité est donnée à l'intégration sociale. Par contre, comme la politique régionale bruxelloise, elle se base sur le milieu associatif et reconnaît la cohabitation harmonieuse des populations locales comme second objectif. La circulaire de 2003 apporte une nouveauté quand à ce dernier point car si la priorité est toujours donnée à l'intégration sociale, les activités favorisant l'interculturalisme font partie des types d'activités prioritaires. Par ailleurs, cette circulaire entend résoudre un des problèmes liés au non ciblage des populations immigrées ou d'origine immigrée, celui des discriminations. Une priorité est en effet donnée aux actions accordant une attention particulière à l'égalité des chances.

**En conclusion, les politiques menées depuis plus de 10 ans par la Région et la Cocof relèvent d'une certaine logique, relativement aux différents contextes dans lesquels elles ont évolué.**

## Cinquième chapitre : Autres politiques en Région bruxelloise

### Introduction

Les politiques sociales ont vu le jour dans notre pays au début et au milieu des années 70. A cette époque naissent les maisons médicales, les plannings familiaux, le travail de rue, les CPAS ou encore l'éducation permanente. Du début des années 80 au début des années 90, la crise économique oriente les diverses politiques sociales vers l'insertion professionnelle et socioprofessionnelle, les formations ou l'intégration sociale des populations immigrées. Les années qui suivent sont le témoin de la montée de la globalisation et de la mondialisation, accompagnée de la crise urbaine. Les mesures visent alors l'intégration sur le marché du travail, la promotion et le développement de l'économie sociale, la revitalisation des quartiers, la naissance des agences immobilières sociales... Dans le cadre de ces diverses mesures, le secteur associatif s'institutionnalise devenant le sous-traitant des pouvoirs publics.

L'émergence de ces divers services et structures en direction des populations fragilisées a résulté en une énorme complexité de leur interdépendance et de leurs enchevêtrements, et ce à tous les niveaux. Ainsi la politique d'accueil et d'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère noue avec l'ensemble des politiques sociales des liens étroits, que ce soit au niveau des publics visés, des mécanismes de sa mise en œuvre ou encore de sa finalité sociale. Il a dès lors été mis en évidence la nécessité d'assurer la transversalité entre ces différents services et dispositifs. A cet égard, le Ministre Président de la Région bruxelloise, Charles Picqué, indiquait que « *le développement régional implique l'action conjuguée de l'ensemble des organismes publics et des associations qui participent à la lutte contre la dualisation urbaine. Ils doivent s'instituer en véritables « leviers sociaux » pour un développement global et transversal (concernant l'accès au logement, la rénovation urbaine, la gestion des équipements, l'aménagement de l'espace public, l'insertion socioprofessionnelle ou encore la cohabitation des communautés locales)* »<sup>71</sup>. En Région bruxelloise, cette prise de conscience s'est concrétisée par l'adoption d'un Plan Régional de Développement.

Du fait de cette interdépendance et de cet enchevêtrement nécessitant une certaine transversalité, il paraît indispensable de présenter au moins brièvement quelques unes de ces politiques sociales, ainsi que la relation qu'elles nouent, de façon directe ou indirecte, avec la politique d'intégration et de cohabitation.

Parmi les différents dispositifs de politiques sociales mis en place dans la Région de Bruxelles-Capitale depuis les années septante, indépendamment du niveau de pouvoir les ayant initiés<sup>72</sup>, on peut citer de manière non exhaustive<sup>73</sup> :

- Education permanente (1976) ;
- Insertion socioprofessionnelle (1990) ;
- Programme intégration –cohabitation (1990) ;

<sup>71</sup> STICS (1999), *Politique des Villes*, Documents préparatoires, Journée du 31 mai 1999, p. 18

<sup>72</sup> En Région bruxelloise, les compétences sociales relèvent de plusieurs niveaux : pouvoir fédéral, Région bruxelloise, Commission communautaire flamande, Commission communautaire francophone, Commission communautaire commune, Communauté française, Communauté flamande, les communes et les CPAS. De plus, on observe à la fois des acteurs de terrains publics et privés.

<sup>73</sup> Voir STICS (1999), op.cit.

- Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés (1991) ;
- Contrats de sécurité et de prévention (1992) ;
- Insertion sociale (1995) ;
- Sociaal Impulsfonds (1996) ;
- Contrats de quartiers – volet social (1998) ;
- Renouveau urbain (1998).

Après une présentation du Plan Régional de Développement de la Région bruxelloise, ce chapitre va s'attarder à présenter l'une ou l'autre de ces politiques présentes en Région bruxelloise, selon le niveau de pouvoir duquel elles émanent et tenter de les mettre en relation avec la politique d'intégration d'application en Région bruxelloise.

## 1. Cadre général

A leurs débuts, les politiques sociales consistaient en une juxtaposition de structures et de services ayant pour objet de résoudre ou de prévenir l'un ou l'autre problème social. Depuis, les différents programmes ont intégré une **approche globale et transversale** par : la définition d'espaces prioritaires (EDRLR<sup>74</sup>) ; le partenariat public/privé ; la création d'infrastructures sociales, sportives, culturelles et mixtes ; la participation active des habitants ; et les interventions au niveau de l'espace public et de l'environnement socio-économique. Cet état de fait peut être, par exemple, illustré par les Contrats de quartiers qui ont remplacé les rénovations d'îlots qui ne concernaient que la problématique du logement. Le dispositif des Contrats de quartiers implique une rénovation plus globale comprenant par ailleurs un volet social.

C'est dans cette perspective que naît en 1992 le premier Plan Régional de Développement (PRD) de la Région bruxelloise, la Région ayant reçu les compétences relatives à la planification et à l'urbanisme. Ce Plan repose sur un « Projet de ville » global et transversal traitant tous les aspects du développement régional : développement spatial, économique, social, environnemental et urbanistique. Les deux grands défis de ce projet de ville étaient les suivants :

- *« d'une part, réussir à stabiliser une population diversifiée, voire de la faire croître ;*
- *d'autre part, assurer une croissance des activités garantissant aux habitants de la Région le progrès social et le respect de la qualité de vie en ville. »*<sup>75</sup>

Dans le dernier PRD de 2002, l'accent est toujours mis sur la mixité des fonctions et des populations. Les politiques mises en œuvre doivent répondre maintenant à trois grands défis :

- *« assurer à la Région une population diversifiée tant en renforçant l'intégration sociale des populations fragilisées, qu'en stabilisant les habitants dans les quartiers anciens et qu'en encourageant le retour à la ville, au travers de politiques axées sur le développement durable et l'amélioration de la qualité de vie ;*
- *favoriser un développement économique durable et générateur d'emplois pour les bruxellois, en évitant une surspécialisation de l'économie bruxelloise dans les fonctions administratives ;*
- *inclure le caractère international et interculturel de Bruxelles dans des projets phares intégrés et facteurs de développement durable, autour d'une identité forte basée sur l'ouverture et le dynamisme. »*<sup>76</sup>

La transversalité étant une condition du Projet de ville, les éléments nécessaires à sa mise en œuvre sont définis dans le PRD de la manière suivante :

- a) La territorialisation : même si les politiques régionales concernent à priori l'ensemble de la Région, certaines de ces politiques se consacrent à des zones dites prioritaires.

---

<sup>74</sup> Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation

<sup>75</sup> GOUVERNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (2001), *Plan Régional de Développement – Projet de Ville*

<sup>76</sup> GOUVERNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (2001), op.cit.

On peut distinguer dans le PRD quatre types de zones prioritaires : l'EDRLR<sup>77</sup> ; les zones de programmes de revitalisation ; les zones-leviers ; les autres zones d'intervention prioritaires spécifiques (par exemple, les politiques de revitalisation des noyaux commerciaux). Pour V. Degraef et al. (2001), la territorialisation du social pose néanmoins des problèmes : elle risque de creuser l'écart entre riches et pauvres, d'où la politique de discrimination positive faisant intervenir sur le même territoire un ensemble de dispositifs d'insertion sociale et de rénovation urbaine dans le but d'avoir des effets d'entraînement ; elle nécessite l'intervention de l'ensemble des acteurs publics, politiques et associatifs et une coordination horizontale et l'émergence de nouveaux modes d'action tels les contrats ou les partenariats, impliquant dès lors de nouveaux rapports entre ces différents partenaires.

- b) La mobilisation de l'ensemble des acteurs du développement urbain dans les phases d'élaboration, d'adoption et de réalisation : les habitants, les associations, les milieux économiques et les pouvoirs publics.
- c) Le partenariat public/privé afin de compléter les finances publiques insuffisantes.
- d) La cohérence de l'action des différents pouvoirs publics puisque certaines politiques relèvent de différents niveaux de pouvoirs ou encore agissent sur les mêmes territoires. Il faut donc assurer l'efficacité des partenariats grâce à des structures spécifiques.

La cohérence des politiques menées dans la Région et la périphérie, l'amélioration des fonctions d'accueil administratif, le développement des instruments de suivi des politiques régionales et l'approche interrégionale et transnationale sont les autres éléments définis comme assurant la transversalité par le dernier PRD.

C'est dans cette optique de transversalité qu'a été instituée par le Gouvernement régional la Délégation Régionale Interministérielle aux Solidarités Urbaines (DRISU) en 1990, devenue depuis 2001 le Secrétariat Régional au Développement Urbain (SRDU). Elle a pour tâche de proposer, de suivre et d'évaluer les dispositifs régionaux d'insertion socioprofessionnelle, de revitalisation des quartiers et des politiques de proximité.

Cette perspective politique s'inscrit dans la tendance générale observée partout en Europe. En effet, selon l'Union Européenne<sup>78</sup>, le développement urbain intégré repose sur trois principes : l'intervention sur un territoire habité en déclin ; l'utilisation de secteurs différents (logement, emploi, économie, social, éducation, sécurité,...), de partenaires différents, et ce à différentes échelles (locale, nationale, européenne, régionale,...) ; la durabilité de la stratégie.

On observe donc que la politique d'intégration et de cohabitation fait partie intégrante de ce projet de ville et qu'elle ne peut être dissociée de l'ensemble des autres politiques sociales. Il faut également noter que le Projet de ville met l'accent sur la diversité de la population bruxelloise et la nécessité de la préserver.

Si les trois premières conditions de transversalité semblent globalement remplies dans le cadre du PIC, ce n'est pas le cas des conditions suivantes. La mise en oeuvre d'instruments d'évaluation des politiques pourrait être une condition aisément remplie par le pouvoir

<sup>77</sup> Dans la zone de l'EDRLR, les principales politiques mises en oeuvre sont : les contrats de quartier, majoration des primes à l'embellissement et à la rénovation des façades, majoration de l'abattement des droits d'enregistrement et subsides aux communes.

<sup>78</sup> DEGRAEF Véronique et NOEL Françoise (2001), *Problématique sociale dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Centre de Recherche Urbaine – Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, Etude réalisée pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport final, Mars 2001, p.121

subsidiant puisqu'elle n'implique que lui. Par contre, les conditions suivantes nécessitent de pouvoir mettre autour de la table non seulement l'ensemble des pouvoirs publics agissant en Région bruxelloise mais également ceux exerçant dans les deux autres Régions.

## 2. Initiatives fédérales

Parmi les politiques sociales initiées par le pouvoir fédéral, quelques unes ont déjà été évoquées lors du quatrième chapitre. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme constitue le service public fédéral en phase avec la politique d'intégration et de cohabitation. Ses missions sont relatives à la lutte contre les discriminations, leur identification, les avis et recommandations, les campagnes de sensibilisation, le traitement des plaintes. Le Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés constitue de son côté un apport financier non négligeable dans la politique d'intégration : pour rappel, ce fonds vise à financer des projets d'intégration des jeunes de nationalité ou d'origine étrangère âgés de 6 à 25 ans.

Ces deux programmes intimement liés à la politique d'intégration ont été mis sur pied suite aux émeutes survenues en Région bruxelloise au début des années nonante. Le programme des Contrats de sécurité et de prévention est également né suite à ces événements.

### 2.1. Les Contrats de sécurité et de prévention

En effet, suite aux émeutes de 1991 et aux résultats électoraux de l'extrême droite, le Ministère de l'Intérieur, en collaboration avec la Région bruxelloise, développa de nouveaux postes d'assistants de concertation, de médiateurs sociaux et d'auxiliaires de concertation afin d'améliorer les relations entre police et jeunes issus de l'immigration.

Cette action déboucha en 1992 sur la mise en place des Contrats de sécurité. L'objectif de ces Contrats était de prévenir la criminalité, l'insécurité, voire le sentiment d'insécurité au niveau local, tout en garantissant la participation de tous les niveaux de pouvoir concernés par cette problématique : local, régional, communautaire et fédéral. Les Contrats couvraient à l'époque à la fois un volet policier et un volet préventif. Dans le volet policier étaient considérés le développement de la police de proximité, l'engagement d'auxiliaires de police, l'amélioration des commissariats, l'ouverture de bureaux d'assistance aux victimes. Le volet préventif avait plutôt pour objet d'encadrer certains groupes fragilisés ou socialement vulnérables. Dès le départ, les Régions wallonne et bruxelloise ont décidé de s'associer à ce programme.

En 1994, un Secrétariat permanent à la Politique de Prévention est mis sur pied. Toujours en vigueur, il s'agit d'une structure permanente détenant des compétences en matière de prévention dans la coordination de la politique locale de prévention, dans la professionnalisation des acteurs de la prévention, dans la prévention de la criminalité, dans la sensibilisation de la population et dans la documentation et l'information.

La même année sont créés les Contrats de prévention, composés uniquement d'un volet prévention. Ces derniers concernaient les communes et villes de tailles moyennes et organisaient la prévention dans différents domaines.

En 1996, un volet « renouveau urbain » est intégré aux Contrats de sécurité et le programme est renommé « Contrats de sécurité et de société ». De ce fait, des moyens supplémentaires sont apportés aux villes et aux communes pour répondre aux problèmes sociaux et sécuritaires, notamment des quartiers accumulant ce type de problèmes. L'objectif est alors d'atteindre la transversalité des politiques en y intégrant le logement, l'emploi, l'environnement... Cinq axes composent cette nouvelle initiative : la lutte contre la pauvreté,

l'amélioration de l'environnement urbain et des conditions de vie, une présence policière accrue, un développement social intégré et la création d'antennes de justice.

C'est dans le cadre du volet Renouveau urbain que la Région de Bruxelles-Capitale participe au cofinancement des Contrats de sécurité et de société. **Parmi les priorités définies par la Région en 1997, il faut noter le développement social intégré par une articulation avec les Contrats de quartiers, le programme Cohabitation et les programmes d'insertion socioprofessionnelle.**

Depuis 2002<sup>79</sup>, l'ensemble de ces programmes est regroupé sous le nom de Contrat de sécurité et prévention. Plusieurs changements sont intervenus et ce pour deux raisons : d'une part la Réforme des polices ; d'autre part l'évaluation des Contrats précédents.

Le premier changement concerne la disparition du volet Policier. La Réforme des polices n'a plus permis de s'appuyer sur la police communale, de nombreuses polices monocommunes devenant pluricomunes. Notons à l'égard du volet policier que le STICS avait déjà relevé le problème suivant : les travailleurs de rue étaient assimilés aux policiers avec lesquels ils travaillent<sup>80</sup>.

Le second changement concerne les critères d'éligibilité. Depuis la mise en œuvre des Contrats 2002-2003<sup>81</sup>, la sélection des communes pouvant bénéficier d'un Contrat s'est réalisée selon les conditions suivantes : soit la population communale est supérieure à 60.000 habitants ; soit les communes présentent les plus hauts taux de criminalité ; soit les communes ont les revenus par habitant les plus faibles, la population est supérieure à 10.000 habitants et elles connaissent des problèmes de criminalité.

La durée du programme a également été modifiée : d'un Contrat d'une durée d'un an, on est passé à un Contrat d'une durée de deux ans. Pour le Secrétariat permanent à la politique de prévention, « *Cette perspective de pouvoir planifier à plus long terme contribue à renforcer la politique de sécurité locale et permet de mieux adapter les initiatives du Contrat à un nombre de programmes initiés par les Gouvernements régionaux qui développent également des programmes pluriannuels* »<sup>82</sup>.

Pour finir, au niveau du contenu, tous les Contrats contiennent les éléments suivants :

- le renforcement de la politique communale de prévention : le renforcement de la coordination, la tenue d'un Conseil Consultatif de Prévention et l'information à la population quant au Contrat et à la problématique de la sécurité ;
- la meilleure intégration des groupes cibles : par exemple, les Maisons de quartier ou de jeunes, les animations sociosportives ou culturelles, les permanences psychosociales...

Il faut noter que la médiation sociale, les problèmes liés à la scolarité, le travail de rue avec les jeunes et le gardiennage des parcs et des espaces publics ont été repris par la Région bruxelloise.

---

<sup>79</sup> Arrêté royal du 27 mai 2002.

<sup>80</sup> STICS (1999), op.cit., p.27

<sup>81</sup> SECRÉTARIAT PERMANENT À LA POLITIQUE DE PRÉVENTION, *Les contrats de sécurité et de prévention*

<sup>82</sup> SECRÉTARIAT PERMANENT À LA POLITIQUE DE PRÉVENTION, op.cit.

- la surveillance fonctionnelle, la technoprévention et l'approche du sentiment d'insécurité : cet axe reprend les projets tels que les assistants de prévention et de sécurité, les contrats de transition professionnelle, les emplois jeunes...
- la problématique de la toxicomanie ;
- les phénomènes de criminalité spécifique.

**En conclusion, la détérioration des conditions de vie dans certains quartiers a engendré une violence et une tension sociales entre les habitants eux-mêmes, qu'il importe de prévenir. C'est dans ce cadre qu'interviennent les Contrats de sécurité et de prévention.** Le lien avec la politique d'intégration et de cohabitation s'explique par le fait que ces quartiers, économiquement et socialement fragilisés, sont ceux où résident majoritairement les populations immigrées ou issues de l'immigration. **Une partie du public cible est donc celui de la politique d'intégration. Par ailleurs, l'ensemble des communautés locales sont concernées dans ce programme et il s'agit dans ce cadre de faciliter la communication entre elles pour enrayer les multiples préjugés ou l'incompréhension engendrant le sentiment d'insécurité que peut ressentir une communauté envers l'autre<sup>83</sup>. On retrouve à nouveau un des objectifs du programme d'intégration et de cohabitation, à savoir celui de cohabitation harmonieuse des communautés locales.**

## 2.2. Politique des Grandes Villes<sup>84</sup>

### (a) Territorialité – Introduction

La création d'un Ministère de la Politique des Grandes Villes, sous l'impulsion de Charles Picqué<sup>85</sup> dans le cadre des négociations relatives à l'élaboration du programme du Gouvernement fédéral pour la législature 1999-2003, est née du constat que la mise en œuvre de politiques territoriales<sup>86</sup> spécifiques devenait particulièrement pertinente au regard des défis posés dans certaines grandes villes du pays en matière d'emploi, de logement, de santé, **d'intégration et de cohésion sociale** notamment. Afin de venir en aide aux autorités locales qui s'efforcent d'inverser la dynamique négative touchant les quartiers défavorisés des grandes villes, Charles Picqué a fait ainsi valoir l'urgence de renforcer la solidarité nationale dans la mesure où les villes restent les grands pôles économiques et sociaux de nos Régions.

---

<sup>83</sup> Par communauté, on entend ici aussi bien le groupe des personnes âgées, que les communautés culturelle, ethnique...

<sup>84</sup> Ministère de la Politique des Grandes Villes (2003), *Rapport d'évaluation de la Politique fédérale des Grandes Villes 2000 – 2002*

<sup>85</sup> Au cours de cette législature, Charles Picqué a été chargé par le Gouvernement fédéral d'assurer et de coordonner les actions spécifiques en faveur des villes, tout d'abord comme Commissaire du gouvernement, et à partir de 2000 comme Ministre. Il a également obtenu l'attribution d'un budget spécifique, destiné à soutenir financièrement les villes et communes des grandes zones urbaines par le mécanisme de la contractualisation.

<sup>86</sup> Quinze communes ayant jusqu'ici bénéficié de la Politique des Grandes Villes, ont été choisies selon trois critères : (1) les villes dont la population excède 150 000 habitants (Anvers, Gand, Liège et Charleroi) ; (2) les communes bruxelloises inscrites à l'Objectif 2 des fonds structurels européens (Bruxelles-Ville, Anderlecht, Forest, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Josse-Ten-Noode, Saint-Gilles et Schaerbeek) ; (3) les villes de plus de 60 000 habitants dont plus de 10 % de la population réside dans des quartiers en difficulté et dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale (Ostende, Mons, La Louvière et Seraing).

La Politique des Grandes Villes aujourd'hui, ce sont :

- Des mesures fédérales transversales, en faveur de l'emploi<sup>87</sup>, de l'**intégration sociale**, de l'égalité des chances...
- Des concertations régulières avec les pouvoirs fédéraux et régionaux sur la problématique des Villes.
- 15 Contrats de Ville ayant pour objectif d'améliorer la qualité et le cadre de vie de plus de 3/4 de la population vivant dans les quartiers en difficulté.
- Une administration au service de la Politique fédérale des Grandes Villes et des 15 villes contractantes.
- 150 initiatives mises en place par les autorités locales, qui concourent à restaurer et renforcer la cohésion sociale dans les quartiers en difficultés au travers de projets tentant de répondre à des problématiques actuelles survenant dans nos villes.
- Plus de 900 emplois directs créés. La majorité est affectée à l'insertion socio-professionnelle de personnes peu qualifiées issues de ces quartiers.
- Un budget cumulé de 155 millions d'euros en 4 ans.
- Un espace de dialogue et de rencontre entre les grandes villes des 3 Régions belges.

(b) Public cible

Le public visé par la Politique des Grandes Villes est constitué par les habitants des quartiers les plus défavorisés des quinze grandes villes identifiées. De ce fait, **la population immigrée** fortement représentée dans ces quartiers **bénéficie directement ou indirectement des initiatives mises en œuvre.**

(c) Transversalité

Les initiatives entamées dans le cadre des 15 contrats de ville ont été réparties en six thèmes : Coordination et Stratégie ; Economie ; Cohésion sociale ; Prévention ; Environnement et enfin Développement urbain. On ne peut cependant déduire de cette répartition que les contrats de ville ne sont constitués que d'initiatives distinctes axées sur un seul objectif. La plupart des initiatives sont des projets combinés à des aspects multiples. Pour la plupart des quartiers en difficultés, le programme fédéral Politique des Grandes Villes est un programme d'aide parmi d'autres, en matière de revitalisation urbaine. A partir d'une approche de quartier, tous les programmes fédéraux, européens, régionaux et locaux doivent intervenir de manière complémentaire, en se basant sur des stratégies et des objectifs généraux communs.

En 2001, 133 initiatives au total ont été réalisées dans les 15 villes et communes concernées. Ces initiatives sont en général le fruit de collaborations entre trois acteurs :

- La **Ville** ou **Commune**, à qui revient la coordination générale du contrat de ville : elle intervient souvent comme promoteur et développe les initiatives par l'entremise d'un ou plusieurs services communaux. Elle initie aussi des partenariats avec des acteurs privés.
- Le **CPAS** qui intervient également comme promoteur d'initiatives, mais aussi comme partenaire. Il est également très présent dans le contrat à travers le suivi des personnes engagées sous contrat « article 60 §7 »<sup>88</sup> dans les différentes initiatives.

---

<sup>87</sup> Volet Grandes Villes dans le Plan Rosetta, Mesure Activa Villes.

<sup>88</sup> Article 60 § 7 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 : "Lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales, le centre public d'aide sociale prend toutes les dispositions de nature à lui procurer un emploi. Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la période visée."

- Des **acteurs privés** : associations ou centres d'études qui, de part leurs expertises et/ou leurs expériences de terrain, ont été associés à la mise en œuvre des initiatives du contrat.

Dans l'accord de gouvernement du 7 juillet 1999, l'accent a été mis sur l'importance d'une collaboration avec les Régions et les Communautés en matière de Politique des Grandes Villes. La mise au point d'une politique efficace nécessite en effet des efforts permanents et coordonnés de l'ensemble des pouvoirs publics. Cette concertation a été institutionnalisée dans une Conférence interministérielle qui s'est réunie pour la première fois le 23 janvier 2001. Depuis lors, une concertation est organisée à intervalles réguliers entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des entités fédérées à propos des différentes conventions conclues avec les villes.

**La politique de la Ville étant considérée comme une matière complexe qui nécessite des mesures dans divers secteurs d'activités**, cinq Ministres forment, avec le Ministre chargé de la Politique des Grandes Villes, le comité interministériel de la politique urbaine. Il s'agit des Ministres de l'Emploi, du Budget et de l'Intégration sociale, de la Mobilité, de l'Intérieur, ainsi que du Ministre chargé des Entreprises publiques. Ces ministres sont également conviés, dans le cadre de leurs compétences, à prendre des mesures spécifiques de politique urbaine. De nombreux aspects urbains se retrouvent dès lors dans ces domaines d'action fédéraux.

Dans le cadre de la poursuite d'une Politique des Grandes Villes caractérisée par une **approche intégrée**, le pilier social qui constitue le fondement de l'actuelle politique fédérale des Grandes Villes (« *soutenir et promouvoir la vie sociale dans les quartiers* ») doit être mis en relation avec les autres piliers : physique et urbanistique, économique et financier, juridique et administratif.

Au cours des premières années, la Politique des Grandes Villes était surtout axée sur la collaboration avec les villes par la conclusion de conventions, sur la base d'un principe de subsidiarité. Dans le cadre d'un financement par enveloppes, des conventions ont été conclues avec 15 administrations communales, par lesquelles celles-ci s'engageaient à mettre en œuvre un programme de renouveau urbain et de cohésion sociale. L'autorité fédérale contrôle cet engagement au moyen d'une obligation de résultats assortie d'indicateurs. Outre l'échange d'informations sur les politiques urbaines menées par chacun, le principal sujet abordé jusqu'à présent a été l'organisation d'un Conseil des Ministres européen informel, compétent en matière de politique urbaine, dans le cadre de la présidence belge de l'UE. La Conférence interministérielle a par ailleurs prévu de développer une concertation relative aux mesures politiques spécifiques telles que la fiscalité, en vue de soutenir la revitalisation urbaine, les programmes d'emploi et l'accueil des demandeurs d'asile.

Les conventions qui sont conclues avec les villes constituent le volet essentiel des activités de la Politique fédérale des Grandes Villes. Cette politique déploie toutefois en marge de ces conventions toute une série d'autres initiatives dans différents domaines de politique et notamment en matière de recherche scientifique (1), d'égalité des chances (2) d'asile (3) ou d'emploi (4).

#### 1. Recherche scientifique

Parmi les principaux domaines de recherche, les processus d'accords de partenariat public – privé (PPP) et la participation des habitants dans les projets urbains – étaient les deux points d'actions prioritaires de la présidence belge de l'UE, notamment. L'objectif des projets d'étude relatifs aux PPP est de dresser un inventaire des acteurs, des points de vue et des réalisations, pour extrapoler, à partir de ces éléments, des mises en œuvre utiles applicables à la politique urbaine en Belgique.

Parmi les enquêtes en cours à l'heure actuelle nous pouvons citer :

- un triptyque consacré à la **participation des habitants** : une enquête sur la réglementation en la matière dans les Etats membres de l'Union européenne ; un séminaire au cours duquel seront abordés les résultats de cette enquête ; une étude de faisabilité relative au processus de participation dans quelques villes des trois Régions.
- Une étude quantitative et qualitative des **flux migratoires à destination et en partance des villes belges**, avec une attention spécifique consacrée au phénomène de l'exode vers les faubourgs et des glissements internes entre les quartiers.

## 2. Egalité des chances

La population des quartiers défavorisés se compose en grande partie d'allochtones, d'étrangers, de demandeurs d'asile régularisés, d'illégaux etc. Outre leur degré de formation souvent faible, la discrimination lors de l'embauche constitue une des causes de leur situation précaire. Différentes recherches et études en Belgique et à l'étranger ont révélé que les personnes d'origine étrangère sont souvent les laissés-pour-compte lors d'engagements. Des mesures ont dès lors été élaborées dans le cadre de la politique d'égalité des chances en ce qui concerne la promotion d'un marché du travail accessible à tous : une campagne d'information en matière de discrimination ethnique lors de l'embauche et la réduction des charges pour l'engagement de groupes cibles (dont les étrangers et les personnes régularisées). Il est également prévu d'accorder une attention spécifique aux villes dans lesquelles résident le plus grand nombre d'allochtones.

## 3. Asile

Les demandeurs d'asile qui résident dans notre pays depuis déjà quelque temps et qui peuvent raisonnablement escompter une reconnaissance sont affectés à un CPAS. Toutefois, de nombreux demandeurs d'asile souhaitent s'établir en ville et y cherchent effectivement un logement. Des marchands de sommeil les y attendent pour abuser de la situation précaire dans laquelle ces demandeurs d'asile se trouvent. Les CPAS des villes doivent dès lors supporter une charge relativement lourde en raison de l'afflux de demandeurs d'asile. En vue d'enrayer cette dérive, le Gouvernement fédéral a décrété un certain nombre de mesures limitatives en ce qui concerne les subventions aux CPAS pour les demandeurs d'asile qui ne résident pas sur leur territoire. Par ailleurs, de très nombreuses personnes régularisées sont arrivées dans les villes.

Afin de subvenir à leurs besoins et de leur offrir une aide supplémentaire, le Ministre chargé de la Politique des Grandes Villes, en concertation avec le Ministre de l'Intégration sociale, a réservé un montant de 1.11 millions d'euro au parcours d'insertion des personnes régularisées. L'aide prévue par le service de la Politique des Grandes Villes dans ce cadre consiste à financer les frais de personnel supplémentaire pour les CPAS qui traitent les dossiers des personnes régularisées. L'aide est accordée sur base des dossiers d'aide sociale introduits par les personnes régularisées auprès du CPAS de la ville concernée.

Le Gouvernement fédéral a également pris une série de mesures sévères contre les abus des marchands de sommeil, allant jusqu'à l'expropriation. Afin de venir en aide aux victimes de ces pratiques, la Politique des Grandes Villes a pris, en collaboration avec le Ministre de l'Intégration sociale, l'initiative d'une cellule d'accueil pour demandeurs d'asile à Gand en 2002. L'achat et la rénovation d'un bâtiment permettront d'héberger temporairement 55 demandeurs d'asile au maximum. Entre-temps, les autorités locales pourront prendre les mesures nécessaires pour s'attaquer aux marchands de sommeil et reloger les demandeurs d'asile.

Il s'agit là de quelques exemples qui illustrent bien la complémentarité potentielle entre la politique d'asile et la Politique des Grandes Villes.

#### 4. Emploi

En matière d'Economie et d'Emploi, des efforts ont été consentis pour promouvoir le développement de l'Economie sociale, qui associe l'activité économique à une composante sociale, à savoir l'intégration des « groupes fragilisés », dont les allochtones.

Lors de la mise en œuvre du Plan Rosetta, le Gouvernement fédéral a décidé en 2000 de créer 2000 emplois supplémentaires, en complément des obligations dévolues au secteur public. A cette occasion, une attention toute particulière a été accordée aux villes, puisque 150 de ces conventions de premier emploi ont été affectées au programme Politique des Grandes Villes. Ces emplois ont notamment pu ainsi renforcer dans les villes des actions d'intégration de personnes étrangères ou d'origine étrangère.

##### (d) Durée

Il serait difficile, voire peu cohérent, de prétendre faire un bilan approfondi de l'impact du programme Politique des Grandes Villes après deux ans. Pas mal de nouveaux projets ont vu le jour fin 2000. Il est cependant intéressant de noter que certains programmes de développement urbain inscrivent leur évaluation sur des périodes d'actions beaucoup plus longues, comme par exemple 6 ans pour les projets européens.

##### (e) Cohabitation – Intégration

On peut distinguer les initiatives d'intégration sociale selon le public précisément ciblé dans l'action : les plus fragilisés, les primo-arrivants (non belges) et le public jeune. En ce qui concerne les initiatives de soutien aux primo-arrivants, des structures centrales spécialisées dans l'accueil des nouveaux migrants ont été mises en place. Un accompagnement sur les plans psycho-médical, juridique, social, socioprofessionnel des adultes, des adolescents et des enfants est assuré par du personnel qualifié. Certaines communes se sont donc positionnées comme les promoteurs et/ou partenaires indispensables à l'accueil des migrants tant sur le plan symbolique que par la mise à disposition des ressources nécessaires à leur intégration.

En matière d'accueil et d'intégration des primo-arrivants, le soutien apporté par la Politique fédérale des Grandes Villes se manifeste principalement, mais pas exclusivement, à travers l'engagement de personnel (assistants sociaux, personnel administratif, ouvriers, enseignants...). Les initiatives mettent l'accent sur différents points : accueil et accompagnement des enfants primo-arrivants dans les écoles (Schaerbeek, en collaboration avec les structures IMS et PMS), orientation des primo-arrivants confrontés aux différentes institutions et différents services communaux (La Louvière), approche des difficultés de communication et des conflits de cohabitation dans les quartiers marqués par une forte présence de demandeurs d'asile (Gand, Projet « veldwerk » : travail de terrain avec les demandeurs d'asile).

##### (f) Cohésion sociale

En matière de cohésion sociale, les initiatives financées visent à améliorer les conditions de vie des personnes les plus fragilisées (primo-arrivants, personnes sous qualifiées ou sans emploi, troisième âge, jeunesse...). Les autorités locales promeuvent un processus de changement qui renforce le lien social entre les habitants et lutte contre le processus d'exclusion. Parmi les 6 secteurs d'activités financés par la Politique des Grandes Villes, la cohésion sociale représente un tiers du financement global octroyé aux villes et aux communes. Cependant, on note des différences régionales. En effet, les Régions wallonne et

bruxelloise consacrent respectivement 49% et 38% de leur enveloppe budgétaire globale aux initiatives de cohésion sociale. Par contre, les initiatives de cohésion sociale en Flandre représentent seulement 8% de l'ensemble de son budget. Cette différence avec la Flandre pourrait s'expliquer par l'existence du « Sociaal Impuls Fonds » qui finance souvent des initiatives de cohésion sociale.

Une action spécifique d'intégration sociale dans le cadre de la Politique des Grandes Villes concerne l'accueil et l'accompagnement des personnes régularisées. Un budget distinct permet de mettre des moyens financiers à la disposition de quelques CPAS dans les grandes villes afin d'encadrer l'intégration de ce groupe cible. Cette initiative ne peut naturellement pas être dissociée de la politique fédérale d'intégration, tout en accordant une attention à la problématique du logement des demandeurs d'asile (entre autres la lutte contre les marchands de sommeil) et à la résolution de conflits de cohabitation et de problèmes de communication dans les quartiers où les demandeurs d'asile s'établissent.

Un certain nombre d'initiatives ont déjà engrangé des résultats tangibles, dans la mesure où les initiatives visant l'accueil et l'intégration des primo-arrivants pour lesquels les investissements consentis, ont été très rapidement effectués et les services proposés presque immédiatement mis en place. Plusieurs centaines de primo-arrivants représentant au moins 60 nationalités ont été accueillis dans des structures offrant des services d'aide sociale spécifique et pour une grande partie d'entre eux ont suivi des cours de langues ou de qualification professionnelle en 2000 et 2001. Dans le cadre de la campagne de régularisation des sans-papiers menée par le gouvernement, les grandes villes, de par leur spécificité, ont dû faire face à une nouvelle problématique. Le programme Politique des Grandes Villes a permis d'y faire face dans des délais très courts.

Dans le cadre du budget 2002 de la Politique des Grandes Villes, le Ministre de l'Intégration sociale et le Ministre chargé de la Politique des Grandes Villes se sont mis d'accord pour inscrire un montant de 1,11 million d'euros pour le parcours d'insertion des personnes régularisées. L'aide qui est prévue dans ce cadre se présente sous la forme d'un financement supplémentaire des CPAS chargés du traitement des dossiers des réfugiés. Cette aide est accordée sur base des dossiers d'aide sociale qui sont introduits par les personnes régularisées auprès du CPAS des villes ou des communes concernées.

### 3. Les initiatives de la Commission communautaire française

#### 3.1. Les Centres d'action sociale globale

Les Centres d'action sociale globale (CASG) sont nés en 1997. Ces Centres se veulent une porte d'entrée sur le monde du social en y accueillant toutes les personnes, groupes ou publics en difficulté. Les problématiques principales auxquelles répondent ces Centres sont : le logement, le surendettement, les difficultés d'accès ou l'exclusion à l'administration ou aux autres institutions, le non-emploi, les difficultés psychosociales.

Les Centres assurent un accueil, une analyse des situations et besoins, orientent vers les services adéquats, mettent en place un suivi ou un accompagnement ou encore informent et aident dans les démarches juridiques, administratives... Trois modes d'intervention sont envisagés dans le Décret du 07 novembre 1997<sup>89</sup> : l'action collective, l'action individuelle et l'action sociale communautaire.

---

<sup>89</sup> M.B. 20/01/1998.

Dans l'action collective, les différents objectifs sont : de restaurer les liens sociaux, de développer la solidarité, la responsabilité entre les personnes, les capacités et l'autonomie des individus. Pour l'action sociale communautaire, il s'agit de favoriser la participation des individus et les cohabitations sociales et culturelles, ainsi que de lutter et prévenir l'isolement, l'exclusion sociale et culturelle. **Il apparaît ici clairement le même enjeu que celui de la politique d'intégration et de cohabitation, celui de favoriser les cohabitations sociale et culturelle.**

Pour finir, l'objectif de cohérence apparaît sous la forme de la mission d'établir des collaborations conventionnelles avec toute autre institution pouvant aider à résoudre ou à améliorer la situation des bénéficiaires.

### 3.2. La formation professionnelle et l'insertion socioprofessionnelle (ISP)

Cette matière relève de la Commission communautaire française depuis 1994 suite au transfert de compétences de la Communauté française. Elle concerne deux dimensions : la formation permanente des classes moyennes, la reconversion et le recyclage des travailleurs salariés et des demandeurs d'emploi. L'objectif est de faire collaborer et de mettre en partenariat ces deux types de formation. C'est le Décret du 27 avril 1995<sup>90</sup> qui organise l'agrément des organismes d'insertion socioprofessionnelle et le subventionnement de leurs activités. Dans le cadre de cette compétence, la Cocof soutient les organismes suivants : l'Institut Bruxellois Francophone de la Formation professionnelle (Bruxelles Formation), les missions locales et les associations d'insertion socio-professionnelle, l'Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises (IFPME), l'Institut supérieur de Formation Artisanale et Commerciale (INFAC) et l'INFOBO.

Dans un but de transversalité, la Cocof collabore avec la Région dans la mise en oeuvre du parcours d'insertion. L'objectif étant d'offrir une approche plus globale reliant l'accueil, la guidance, l'aide à la recherche d'un emploi et la formation.

L'insertion socioprofessionnelle constitue un maillon de l'ensemble constitué par les politiques sociales. Elle s'insère effectivement dans un ensemble de dispositifs tels que les écoles de devoirs, l'alphabétisation, l'éducation permanente, les Contrats de quartiers - volet social (voir infra)... Par ailleurs, elle agit sur le plan professionnel mais également sur les plans social et personnel. **Dans la mesure où les dispositifs d'écoles de devoirs ou d'alphabétisation font partie intégrante du programme d'intégration et de cohabitation, on peut dire que les programmes d'insertion socioprofessionnelle et d'intégration sont intimement liés.**

De plus, s'il est vrai que ce dispositif s'adresse à l'ensemble des individus fragilisés sur le marché de l'emploi, il touche bien entendu les populations immigrées ou d'origine immigrée se trouvant dans cette situation.

## 4. Initiatives régionales

### 4.1. La mise à l'emploi

L'ORBEM est en charge de la réinsertion du public à risque et donc bien que pas uniquement destiné aux populations étrangères ou d'origine étrangère, ce dispositif touche également ces populations. En effet, au niveau local, il existe une forte coordination entre les missions

---

<sup>90</sup> M.B. 04/07/1995

locales et l'ORBEM afin de coordonner les initiatives d'emploi locales dans les communes les plus fragilisées.

Néanmoins, **l'ORBEM agit spécifiquement envers les populations immigrées ou d'origine immigrée** par la mise en place d'un ensemble de dispositifs se concentrant sur la collaboration entre d'une part l'ORBEM-BGDA et Bruxelles-Formation et d'autre part les missions locales et le tissu associatif. Plus précisément, les dispositifs sont les suivants. Depuis 1993, l'ORBEM-BGDA est financé par le Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés dans le cadre d'un projet relatif à la formation de conseillers-emploi sur la discrimination à l'embauche et l'organisation d'une guidance d'insertion socio-professionnelle pour les demandeurs d'emploi de nationalité ou d'origine étrangère. Par ailleurs, depuis 1996, une circulaire interne a mis en place l'établissement d'une procédure administrative ayant pour but de traiter les offres d'emploi discriminantes.

## 4.2. Les Contrats de quartiers et les Quartiers d'initiatives

### (a) Contrats de quartiers

Mis en place début des années 90, le programme des Contrats de quartiers est issu de la volonté de concentrer les moyens financiers dans les quartiers fragilisés, que ce soit au niveau de l'habitat ou du social. « *Le but est de rendre les investissements visibles et de produire un effet d'entraînement sur les autres quartiers proches* »<sup>91</sup>.

Créés par l'Ordonnance de revitalisation des quartiers du 07 octobre 1993 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les Contrats de quartiers consistent en un programme quadriennal s'appuyant sur 5 volets. Les quatre premiers volets sont relatifs à la construction, à la rénovation et à l'achat de bâtiments à vocation sociale et à la revitalisation de l'habitat et des espaces publics. Le cinquième volet concerne quant à lui la revitalisation sociale et le renforcement de la cohésion sociale du quartier. Il permet de financer des actions favorisant l'insertion socioprofessionnelle dans le secteur de la rénovation, favorisant l'information des habitants sur les projets de rénovation, d'accompagner dans les déménagements ou relogements, de créer des régies de quartier, d'inciter à rénover son logement ou encore d'encourager les habitants à participer à la gestion et à l'animation des équipements et des espaces publics... L'accent est également mis sur les actions culturelles et de cohésion sociale.

Les quatre grands principes des Contrats de quartiers sont les suivants : transversalité, partenariat privé-public, territorialité, cohérence.

L'application de certains de ces principes se traduit par la mise en oeuvre du programme par les communes, en partenariat avec les investisseurs privés de logements. L'accent est mis sur ce partenariat public-privé, mais également sur la participation active des habitants concernés et des différents acteurs locaux, toutes ces actions pouvant être menées en partenariat avec des associations locales.

Les communes sont sélectionnées sur base de critères statistiques et urbanistiques. Chaque commune doit alors élaborer un projet qui sera proposé au Gouvernement de la Région. A cette fin, et pour assurer la mise en oeuvre du projet, la commune met sur pied une Commission de Développement Local Intégré (CLDI), réunissant CPAS, bourgmestre et habitants. La CLDI est un outil de consultation, de concertation et d'information et jusqu'il y

---

<sup>91</sup> STICS (1999), op.cit., p.31

a peu sa composition n'était pas fixée, donc la participation des habitants n'y était pas toujours assurée.

La commune est considérée dans ce cadre comme un acteur central. Le projet sélectionné est subventionné à concurrence de 70% par la Région, la commune devant par ailleurs cofinancer le solde. La Région assure le suivi du projet par sa présence dans la CLDI.

#### (b) Les Quartiers d'initiatives

Les Quartiers d'initiatives ont été mis en place en 1997 suite aux émeutes de Cureghem et avaient pour objet de rendre visible l'action publique (rendue invisible du fait de la lenteur des Contrats de quartiers). Le premier volet du programme concernait l'embellissement des espaces et des façades et la création d'équipements de proximité, tandis que le second volet s'attachait au renforcement de la cohésion sociale (participation active des habitants, leur mise à l'emploi, mesures de prévention et de sécurité).

Le programme était financé par la Région, le fédéral et les communes. Les modalités de sa mise en oeuvre étaient équivalentes à celles des Contrats de quartiers. Par contre, dans le cadre des Quartiers d'initiatives, la consultation des habitants a été rendue obligatoire aussi bien dans l'élaboration des projets que pour leur suivi.

#### (c) Fusion des deux dispositifs

Dans la mesure où les Quartiers d'initiatives avaient la même finalité que les Contrats de quartiers, ces deux dispositifs ont été fusionnés dans l'Ordonnance du 14 juillet 2000<sup>92</sup>. Cette Ordonnance impose la participation des habitants à la CLDI comme condition d'agrément. La participation des représentants du gouvernement au sein des CLDI permet de maintenir la Région informée sur le suivi du programme. Par ailleurs, elle prévoit le financement direct de la Région aux acteurs de terrain. Sont également concernés les projets de revitalisation économique du quartier et la création d'infrastructures de proximité.

Selon V. Degraef (2001), si aucune évaluation globale n'a été réalisée quant aux Contrats de quartiers, puisque absence d'obligation réglementaire dans l'Ordonnance de 1993, cela n'a pas empêché les opérateurs de terrains d'en réaliser un certain nombre. Tous ces bilans s'accordent pour dire que la politique de revitalisation des quartiers doit être poursuivie, voire renforcée. L'accent est mis également sur les principes de transversalité, de partenariat et de territorialité. Il en est de même pour ce qui est du renforcement de l'objectif de mixité sociale. Outre le problème de participation des habitants, l'autre problème soulevé est celui de la coordination. Il apparaît qu'il existe un manque de coordination entre les pouvoirs publics eux-mêmes, à savoir la commune et la Région. Si le second détermine les communes éligibles, la première définit le périmètre dans lequel va se développer le projet et ce sans concertation aucune entre ces deux parties.

**En conclusion, en visant une nouvelle fois les quartiers fragilisés, ce programme touche indirectement le public cible du programme d'intégration et de cohabitation. On peut par ailleurs noter que le programme des Quartiers d'initiatives a été initié suite aux émeutes de jeunes issus de l'immigration. Outre le public-cible, on retrouve également dans ce dispositif les objectifs de cohésion sociale et de mixité des populations.**

---

<sup>92</sup> M.B. 6/09/2000

## 5. Initiatives de la Communauté française

Au sein de la Direction générale de la Culture de la Communauté française, se trouvent les Services de la Jeunesse et de l'Éducation permanente. Le service de l'Éducation permanente a pour objet de promouvoir et soutenir les actions et expressions « *émanant de publics jeunes et de publics adultes, belges ou d'origine étrangère, autour d'enjeux sociaux et démocratiques d'éducation populaire, de loisirs culturels, de créativité et d'éducation à la citoyenneté* »<sup>93</sup>. Le but étant de permettre aux publics socialement et culturellement défavorisés d'accéder à la culture et de développer leurs expressions culturelles propres.

Ce but est également poursuivi au niveau de l'approche interculturelle. Dans ce cadre, le service entend soutenir les projets de productions culturelles ayant un aspect interculturel provenant d'associations de communautés immigrées. Par les dispositifs réglementaires, les associations peuvent être reconnues comme organisme d'éducation permanente et voir alors leurs activités interculturelles subsidiées. Les associations non reconnues peuvent également bénéficier de subventions ponctuelles pour leurs activités. Ces activités se traduisent de multiples façons : rencontres festives, débats, conférences, colloques ; cours d'alphabétisation, formations diverses ; concerts, théâtres... Les initiatives ou actions collectives visant la lutte contre l'exclusion et les discriminations sur base sociale ou culturelle sont également soutenues.

Ainsi, la perspective interculturelle de l'éducation permanente est basée sur la reconnaissance et le soutien d'initiatives culturelles provenant d'associations représentant des minorités immigrées. **Outre le rôle que peuvent jouer ces associations au niveau de l'intégration, elles dynamisent ces communautés immigrées, engendrent des échanges interculturels par les diverses diffusions. L'Éducation permanente correspond donc au pendant culturel de la politique d'intégration et de cohabitation.**

## 6. Initiatives de la Commission communautaire flamande

Le gouvernement flamand a mis sur pied en 1990 un fonds destiné à financer des initiatives luttant contre la pauvreté et l'exclusion. Il fut renommé le Sociaal Impulsfonds en 1996. Une partie de ce fonds est transférée chaque année à la Vlaamse Gemeenschapcommissie (VGC) afin d'être utilisée dans les quartiers défavorisés de la Région bruxelloise. La VGC le verse directement aux associations. Son objectif était de soutenir les actions luttant contre la pauvreté selon quatre axes distincts : accroissement des opportunités d'emploi ; amélioration du logement ; amélioration de l'habitat ; intégration sociale et participation.

Le pilotage du programme est assuré par un groupe « *stuurgroep* » composé de représentants des ministres de la VGC, de 15 acteurs locaux, de représentants des trois directions de l'administration de la VGC (culture, enseignement, bien-être et santé). C'est le Centrum voor sociale stadsontwikkeling Brussel vzw qui assure la coordination du projet et il est également membre du Stuurgroep.

L'objectif du nouveau programme est de « *mener une politique intégrée d'impulsions urbaines par la mobilisation des différentes compétences communautaires (enseignement, culture, aide aux personnes, santé, jeunesse et sport) afin de répondre aux populations allochtones et autochtones des quartiers les plus défavorisés de la capitale* »<sup>94</sup>. Le programme

---

<sup>93</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, *Etude transversale : politique culturelle et diversité culturelle. Belgique*, Rapport préparé par le Ministère de la Communauté française, Service de la Jeunesse et de l'Éducation permanente

<sup>94</sup> DEGRAEF V. et al. (2001), op.cit., p.128

veut également tenir compte des mesures qui existent au niveau local, régional, fédéral et européen. Le second objectif est de créer de nouveaux réseaux et de nouvelles solidarités par de nouvelles formes de coopération entre secteurs et entre autorités politiques compétentes.

**Bien que ne concernant que la population néerlandophone puisque émanant de la VGC, ce programme interagit par ses effets d'entraînement avec le programme d'intégration et de cohabitation mis en place par la Cocof.**

## 7. Conclusions

Les politiques sociales ont pour objectif de lutter contre l'exclusion et de renforcer la cohésion sociale. Dans la mesure où ce sont les habitants des quartiers fragilisés qui sont menacés par l'exclusion et que c'est dans ces quartiers que se concentre une grande partie de la population immigrée ou d'origine immigrée, les politiques sociales touchent de manière indirecte les populations issues de l'immigration. **Le public-cible de la politique d'intégration et de cohabitation recoupe donc celui des autres politiques sociales.**

Outre le public cible, si on considère les autres éléments intervenants dans ces différentes politiques, d'autres similitudes se dessinent. Ainsi **les principes de participation des habitants, de partenariat public/privé, de territorialisation** sont présents dans chacun des dispositifs, tout comme dans le programme d'intégration et de cohabitation.

Si la participation des individus est inhérente aux programmes d'insertion socioprofessionnelle ou de mise à l'emploi, ce n'est pas le cas d'autres dispositifs tels que les Contrats de quartiers. Cependant, dans la mesure où la participation des habitants s'est avérée indispensable à la réussite de ce genre de dispositif puisque c'est de leur devenir qu'il s'agit, cette participation est encouragée, voire imposée dans certains cas. Le principe de territorialisation implique la mise en œuvre de certaines politiques au niveau local afin de pouvoir mieux répondre aux besoins des populations locales. C'est dans ce cadre qu'intervient le partenariat avec les associations de terrain comme dans les Contrats de quartiers ou dans le cadre de l'Education permanente.

Remarquons que la Politique des Grandes Villes a accordé une attention particulière à ces problématiques de partenariat privé/public et de participation des habitants.

La territorialité doit néanmoins s'accompagner d'une certaine **transversalité**. En effet, si l'on reprend les remarques de Degraef et al. (2001) quant aux dangers de ce principe<sup>95</sup>, il apparaît que la transversalité doit se jouer à plusieurs niveaux : entre les différents pouvoirs publics compétents en la matière, de manière directe ou indirecte ; entre les différents dispositifs puisqu'ils interagissent les uns avec les autres ; et au sein même des dispositifs. La nécessité d'assurer une certaine transversalité a été mise en évidence dans la Politique des Grandes Villes. Par ailleurs, une imbrication des actions des différents partenaires dont les projets ont la même finalité permettrait de réaliser des économies d'échelle (mise en commun d'infrastructure, utilisation commune des ressources et d'appui logistique...).

Il reste que sa mise en œuvre peut s'avérer complexe dans le système institutionnel belge, d'autant plus dans la Région de Bruxelles-Capitale où de nombreuses institutions francophones, flamandes et bilingues jouent un rôle en matière de politique sociale.

Qu'il s'agisse du Plan Régional de Développement de la Région bruxelloise, de la Politique des Grandes Villes, des objectifs européens en matière de revitalisation des quartiers ou des objectifs politiques de cohésion sociale émis par le Conseil de l'Europe, les principes de territorialisation, de participation, de partenariat et de transversalité paraissent incontournables.

Si l'on analyse maintenant plus finement les objectifs de ces politiques, on constate que celui de la cohabitation harmonieuse des communautés locales apparaît à plusieurs reprises. C'est le cas des Contrats de sécurité et de prévention, des Centres d'action sociale globale, des Contrats de quartiers ou encore de l'Education permanente. Eric Buysens note à cet égard que *« Consacrer d'importants moyens à l'emploi, au logement et à la rénovation du cadre*

---

<sup>95</sup> Voir Chapitre 5, 1. Cadre général

*de vie sur le plan des équipements matériels n'a de sens que s'il est possible de cohabiter dans ces quartiers, au sens de vivre ensemble « sous un même toit ». Ces programmes de type intégration/cohabitation constituent une contribution essentielle au développement des quartiers. Ils sont l'un des compléments indispensables des autres mesures de revitalisation des quartiers tels que les Contrats de quartiers, les quartiers d'initiatives et autres URBAN ».*<sup>96</sup>Bien qu'on n'ait parlé jusqu'ici de politiques sociales, la cohabitation harmonieuse entre les différentes communautés locales ne peut se réaliser sans une approche interculturelle. Si cette dernière apparaît clairement au sein des services de l'Education permanente puisqu'il en relève de leurs compétences, elle n'est cependant pas absente de tous les autres dispositifs mis en place. On la retrouve par exemple au sein des Contrats de quartiers.

Pour finir et conjointement à ce qui vient d'être dit, il semble reconnu au sein des divers dispositifs que **la diversité culturelle** est une richesse qu'il faut préserver et développer. En ce sens, si la politique d'intégration permet de préserver et de développer cette diversité, tel que recommandé par le Conseil de l'Europe, elle s'imbrique d'autant plus avec ces divers dispositifs.

**Pour ces différentes raisons, la politique d'intégration et de cohabitation ne peut être dissociée de l'ensemble de ces politiques. Elles constituent chacune un maillon du progrès social.**

---

<sup>96</sup> STICS (1999), op.cit., p.56

## Sixième chapitre : Politiques d'intégration en Communauté flamande et Région wallonne

### Introduction

Si l'histoire de l'immigration a eu une influence sur les politiques menées en la matière, les réformes institutionnelles ont également engendré quelques bouleversements particulièrement du côté francophone. La réforme de 1970 transférant la politique d'accueil aux Régions et instituant les Communautés culturelles n'a pas engendré de politique forte en matière d'intégration. A cette époque, le phénomène de sédentarisation de la population immigrée n'est pas encore perçu par les pouvoirs publics et les Régions ne disposent pas encore d'un Conseil et d'un Gouvernement, seule leur création est prévue. Les Communautés culturelles de leur côté mettent sur pied des programmes dirigés vers les immigrés, au travers du Décret Education permanente en Communauté française et de l'instauration du VOCOM en Flandre. A cette époque, la Communauté française oriente plutôt son action du côté culturel tandis que la Flandre insiste plus sur le social.

La seconde réforme de l'Etat qui transfère aux Communautés la politique d'aide aux personnes, et donc celle d'accueil et d'intégration des immigrés, correspond avec le début de la politique d'intégration au niveau fédéral. Du côté flamand, il s'agit également de la naissance d'une politique d'intégration intégrée et structurée que l'on peut mettre en relation avec le fait qu'il s'agit du dernier transfert de compétences en la matière. Par ailleurs, le Gouvernement et le Conseil de la Région fusionnent avec ceux de la Communauté flamande. Du côté francophone par contre, la compétence ne reste aux mains de la Communauté française que pendant 13 ans pour passer en 1993 aux mains des Régions wallonne et bruxelloise. On peut pour cette période des années 80 dire que la politique d'accueil et d'intégration des deux Communautés est sensiblement la même, mettant en œuvre un axe culturel et un axe social.

Par contre, dès le début des années 90, la politique en matière d'accueil et d'intégration va différer non seulement entre la Wallonie et Bruxelles du fait de la régionalisation de la compétence mais également entre ces deux Régions et la Flandre où les matières personnalisables et culturelles restent de la compétence de la Communauté flamande, tandis qu'en Wallonie et à Bruxelles, les compétences sociales sont séparées de celles culturelles.

La première partie de ce chapitre va retracer l'historique de la politique wallonne en terminant par le Décret adopté par la Région wallonne en 1996. De même, la seconde partie du chapitre va s'attarder à l'histoire de la politique d'accueil et d'intégration mais du côté flamand, en terminant par la présentation du Décret adopté par le Gouvernement flamand en 1998.

## 1. Région wallonne

### 1.1. De la Communauté française à la Région wallonne

Comme rappelé en introduction, la Région wallonne a exercé les compétences en matière d'intégration et d'accueil des populations immigrées à deux reprises : lors de la réforme institutionnelle de 1970 et après les accords de la Saint-Quentin en 1993<sup>97</sup>, la Communauté française reprenant le flambeau entre 1980 et 1993. Lors de la réforme institutionnelle de 1970, rien n'est entrepris du côté régional. La Communauté française va de son côté développer l'axe culturel de cette politique au travers du Décret d'éducation permanente de 1976, en organisant des cours d'alphabétisation dans une perspective culturelle et émancipatrice.

L'action culturelle, peu coordonnée, est principalement mise en œuvre par les associations généralistes émanant de mouvements ouvriers socialistes ou chrétiens ou par les associations issues des populations immigrées elles-mêmes.

Lors de la réforme de 1980, la Région se voit retirer les compétences en matière d'accueil et d'intégration en faveur de la Communauté française. Est alors créé le Conseil consultatif des Immigrés auprès de la Communauté française. Suite à un avis émis par ce Conseil, devenu le CCPOE en 1986, deux axes sont privilégiés : celui de l'insertion sociale (alphabétisation, écoles de devoirs, formations, information) et celui de la prise en compte des identités culturelles dans une perspective interculturelle au travers de l'éducation permanente. La Communauté française reconnaît également des centres régionaux à Bruxelles (devenu la CBAI), à Namur, Liège et Charleroi.

**A ce stade, la politique de la Communauté française se rapproche de celle mise en place par la Flandre.**

Par contre, dès le début des années 90, une différence se dessine. En effet, suite à la crise économique dévalorisant l'éducation permanente, à la déstructuration du mouvement ouvrier duquel émanent de nombreuses associations d'immigrés et aux émeutes interprétées comme des expressions de l'exclusion, l'action de la Communauté française va se recentrer sur les actions sociales. Par ailleurs, en 1993, le transfert de la politique d'accueil et d'intégration de la Communauté française aux Régions engendre la disparition du CCPOE et de l'axe culturel de la politique puisque la culture est de compétence communautaire, à l'inverse de la Flandre qui le développe dans sa politique d'accueil et d'intégration. Comme dit en introduction, parallèlement à cette différence qui se marque au niveau de la politique d'intégration entre le côté flamand et le côté francophone du pays, la politique du côté francophone se scinde également entre politique wallonne et politique bruxelloise.

C'est à partir de cette époque que débute réellement en Wallonie la politique d'intégration et d'accueil. La Région wallonne adopte en effet un Décret en 1996 relatif à l'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère. Indépendamment de ce Décret, la Direction générale pour l'Action sociale et la Santé (DGASS) est compétente en matière d'exclusion. A cet égard, elle intervient au niveau de la politique d'accueil et d'intégration à trois niveaux : 1) le subventionnement de projets visant à promouvoir une meilleure insertion sociale de personnes étrangères ou d'origine étrangère et la cohabitation entre communautés différentes ; 2) le subventionnement des frais d'équipements occasionnés par ces projets ; 3) la couverture des frais de personnel et de fonctionnement des Centres régionaux.

---

<sup>97</sup> Pour rappel, certaines des compétences de la Communauté française sont transférées aux Régions.

## 1.2. Le Décret de la Région wallonne

Le Décret relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère date du 4 juillet 1996<sup>98</sup>. Dans l'Exposé des Motifs<sup>99</sup>, l'intégration s'entend comme : « *L'action d'insertion et de participation à une société en respectant et en favorisant les dimensions suivantes :*

- *les règles et les lois en vigueur doivent être respectées par tous, sans distinction aucune ;*
- *les valeurs démocratiques de liberté, de justice, d'égalité de traitement entre hommes et femmes... sont des valeurs fondamentales et elles doivent être respectées par tous ;*
- *la diversité culturelle est source de richesse pour une société et elle doit être respectée ;*
- *la participation des personnes immigrées, étrangères ou d'origine étrangère, doit être favorisée dans tous les domaines de la vie en société. Ces personnes doivent devenir des citoyens à part entière.*

*L'intégration suppose un certain nombre d'interventions de base en matière d'apprentissage de la langue, d'initiation aux différents aspects de la vie en société et à la culture propre du nouveau milieu de vie. Elle implique également, dans sa mise en œuvre, un travail de médiation et de rencontre des cultures ».*

Le public-cible est constitué « *de personnes étrangères ou d'origine étrangère qui résident légalement sur le territoire et qui sont venues en Belgique, principalement pour des raisons économiques, sociales ou de persécution au sens de la Convention de Genève. Le présent Décret se réfère principalement aux personnes qui ont des difficultés d'ordre économique et social ainsi qu'à celles qui appartiennent à une minorité ethnique ou culturelle ».*

**Les points centraux de ce Décret sont d'une part la création de six Centres régionaux d'intégration et d'autre part le soutien aux initiatives locales de développement social.**

### Les Centres régionaux d'intégration

Si le Décret prévoit la création de six Centres régionaux d'intégration agréés par le Gouvernement<sup>100</sup>, d'autres centres peuvent également être agréés s'ils sont créés par les pouvoirs publics ou les associations, s'ils couvrent au moins une zone d'action prioritaire et au moins un arrondissement. Les Centres ont notamment pour mission d'organiser un conseil regroupant tous les acteurs publics et associatifs susceptibles de jouer un rôle en matière d'intégration. Il s'agit là d'un lieu de réflexion, de concertation, d'avis et de propositions.

Les missions dévolues aux Centres sont d'impulser, de coordonner et d'évaluer les projets favorisant l'intégration. Plus précisément, le Décret leur attribue les missions suivantes :

- le développement d'activités d'intégration au niveau social, socioprofessionnel, du logement et de la santé, de préférence dans le cadre de conventions avec les pouvoirs locaux et les associations
- la promotion de la formation des personnes étrangères ou d'origine étrangère, ainsi que du personnel des services qui s'adresse à ce public

---

<sup>98</sup> M.B. 03/09/1996

<sup>99</sup> Voir : MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE, Direction générale de l'Action sociale et de la Santé (2003), *Intégration sociale des immigrés – Année 2003 – Activités éligibles*

<sup>100</sup> Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur et Verviers.

- la récolte d'informations statistiques, leur traitement et la réalisation d'indicateurs et la diffusion d'information facilitant l'intégration
- l'accompagnement et l'orientation dans toutes leurs démarches d'intégration, à nouveau de préférence dans le cadre de conventions passées avec les pouvoirs locaux ou les associations.
- l'évaluation des initiatives locales de développement social
- la promotion de la participation des personnes étrangères ou d'origine étrangère à la vie culturelle, économique et sociale
- la promotion des échanges interculturels et du respect des différences.

Un comité d'accompagnement veille à évaluer l'action des Centres, à vérifier le respect de leurs obligations et à promouvoir un réseau de relations permanentes avec les Centres. Par ailleurs, la Fédération des Centres régionaux d'intégration a pour objet d'assurer la transversalité de leurs actions. Finalement, les Centres doivent organiser un conseil représentatif des associations et des pouvoirs publics afin d'assurer une meilleure coordination des actions de chacun.

#### Initiatives locales de développement social

Le financement d'initiatives locales de développement social est également prévu dans ce Décret. Le pouvoir public local, les intercommunales, les associations de fait ou asbl peuvent recevoir une subvention du Gouvernement wallon pour des activités concernant les matières suivantes :

- la médiation sociale ou interculturelle ;
- l'aide à l'exercice des droits et des obligations, quel que soit le domaine concerné ;
- l'alphabétisation, la formation ou l'insertion socioprofessionnelle ;
- l'amélioration de la compréhension et de la connaissance mutuelle entre populations autochtones et allochtones.

L'action doit s'intégrer dans la politique régionale et doit être annuelle ou pluriannuelle avec un maximum de trois ans.

La note 2003 relative aux activités éligibles pour l'intégration sociale des immigrants<sup>101</sup> précise les initiatives à mener au niveau local :

- La médiation vise à faciliter la communication et la compréhension entre les personnes ou groupes de personnes étrangères ou d'origine étrangère, entre les personnes étrangères ou d'origine étrangère et les institutions ou services, que ce soit à titre préventif ou curatif ;
- L'aide à l'exercice des droits et obligations se concrétise par la mise en place de services spécialisés dans le domaine de l'accompagnement et de l'information, par des initiatives intégrées à un ensemble d'actions ou encore par des actions structurées d'information, de sensibilisation et d'éducation.
- En alphabétisation, sont organisés : des cours de français spécifiquement pour les personnes étrangères ou d'origine étrangère ; des groupes d'alphabétisation plus

---

<sup>101</sup> Voir : MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE, Direction générale de l'Action sociale et de la Santé (2003), op.cit.

mixtes et tenant compte de la dimension interculturelle ; des activités de lutte contre le décrochage scolaire concernant principalement des enfants étrangers ou d'origine étrangère. Les formations doivent viser des publics spécifiques et tourner autour de la thématique de l'insertion sociale. Elles ne peuvent pas être prises dans un autre cadre budgétaire et doivent prendre en compte la dimension interculturelle. Finalement l'insertion socioprofessionnelle consiste à fournir des outils et pratiques permettant une adaptation aux besoins, aux ressources et aux spécificités des personnes étrangères ou d'origine étrangère, complémentaires à un dispositif de formation ou d'insertion.

- Dans le quatrième point, sont considérées les activités de découverte des institutions et du milieu de vie, les initiatives « d'éclairage sur les différentes cultures », les activités d'animation (inter)culturelle, d'information et d'échanges, les actions de sensibilisation et formation, de lutte contre les discriminations et le racisme et les activités de valorisation de la culture d'origine dans le cadre de la rencontre et du dialogue avec le pays d'accueil.

### L'action régionale

Pour finir, le Décret prévoit que « le Gouvernement arrête les mesures de discrimination positive favorisant l'égalité des chances des personnes étrangères ou d'origine étrangère ». Par ailleurs, l'article 3 stipule que tout organisme impliqué dans cette politique a pour mission de faciliter l'accès des personnes étrangères ou d'origine étrangère aux services publics et privés.

### 1.3. Conclusion

Pour les différentes raisons évoquées en introduction, la politique wallonne en matière d'intégration ne prend réellement forme que très tardivement. Le Décret de 1996 suit la logique adoptée depuis le début des années 90, à savoir l'insertion sociale comme facteur d'intégration.

Si la diversité culturelle est reconnue et doit être respectée, rien n'est prévu pour la favoriser. La reconnaissance des associations culturelles n'a pas sa place. Seule l'approche interculturelle semble abordée mais de manière relativement timide.

Pour finir, alors que le Décret prévoit des mesures de discriminations positives, rien n'est précisé quant aux modalités de leurs mises en œuvre.

## 2. Communauté flamande

### 2.1. Historique de la politique en Communauté flamande

C'est au cours de la seconde réforme de l'Etat en 1980, qui transfère aux Communautés la politique d'accueil et d'intégration, que s'est mise en place en Flandre la politique relative aux immigrés, et ce à partir de diverses notes ministérielles<sup>102</sup> qui auront planté les bases de la politique flamande en la matière.

La politique se met en place de trois façons :

---

<sup>102</sup> ANCIAUX V. (1978), *Nota aan de ministerraad : betreft het beleid inzake immigratie*, 5 mai 1978, Ronéo ; STEYAERT R. (1981), *Voorstel tot migrantenbeleid. Ontwerp beleidsnota* ; KELCHTERMANS T. (1987), *Beleidsverklaring met betrekking tot onderwijs en vorming voor migranten*.

- 1) Les services d'accueil classiques sont remplacés par des centres locaux d'animation sociale et culturelle. Ces services ont pour tâche le processus d'intégration autant que l'accompagnement. Ils fonctionnent aussi comme des intermédiaires entre les services de l'aide sociale, de la santé, de l'enseignement et du logement et les immigrés. Le Vlaams Overleg Comité Opbouwwerk Migratie (VOCOM) créé en 1974 assure la coordination de ces divers centres.
- 2) Les autorités désirent soutenir la vie des organisations issues des différents groupes de nationalité afin de reconnaître les identités culturelles des immigrés et d'encourager leurs organisations autonomes qui participent à leur intégration. C'est le VOCOM qui assure la coordination de ces associations locales. Cette préoccupation des autorités de reconnaître les minorités ethniques a par ailleurs mené à la création du Vlaamse Hoge Raad voor Migranten en 1982<sup>103</sup>.
- 3) Finalement des efforts sont fournis, en dehors du système éducatif, pour fournir un enseignement linguistique aux immigrés adultes par le biais des centres locaux.

Jusqu'ici, il n'existe pas de réelle divergence entre le côté francophone et néerlandophone sur le plan du contenu. Par contre, la politique flamande semble plus structurée que celle mise en place du côté francophone.

En 1989, la thématique de l'immigration prend de l'ampleur face aux résultats électoraux de l'extrême droite. La Note sur la Politique de l'Immigration de J. Lenssens, Ministre communautaire de l'Aide sociale, de la Famille et de la Santé publique, est alors approuvée par l'Exécutif flamand. Cette note engendre plusieurs changements. Tout d'abord, la politique d'intégration, qui s'adresse aux immigrés défavorisés en raison de leur statut socio-économique et de leur origine sociale, n'est plus uniquement la matière des services de la santé et de l'aide sociale mais de tout le Gouvernement flamand : la politique en matière d'intégration devient une politique inclusive. Ensuite, plusieurs structures vont être mises en place : la Interdepartementale Commissie Migranten (ICM), qui assure la cohérence de la politique, est instituée ; l'Arrêté du 18/07/1990<sup>104</sup> institue le Vlaams Centrum voor de Integratie van Migranten (VCIM), anciennement VOCOM, qui a pour tâche d'assurer la coordination des actions régionales et locales et d'organiser les campagnes d'information ou de sensibilisation et la formation des cadres ; par ailleurs, cet Arrêté fixe les modalités d'agrément et de subventionnement des centres régionaux d'intégration et des centres locaux leur donnant ainsi une base légale.

Durant les années nonante, cette politique d'intégration va se développer et se structurer de plus en plus pour aboutir à l'adoption d'un Décret en 1998. Le but de la politique est de promouvoir l'émancipation et la participation des immigrés par l'apport d'une politique inclusive et coordonnée. C'est à partir de ce moment qu'une différence nette se marque entre les deux Communautés linguistiques. Les étapes préliminaires à l'adoption de ce Décret ont été les suivantes.

En 1993-1994, suite au plan stratégique rédigé par la ICM, cette politique est réorganisée suivant trois nouveaux axes : le rattrapage des retards par la formation, l'information, la maîtrise de la langue et la promotion de l'emploi des immigrés ; la stimulation de l'émancipation et de la participation par le soutien aux organisations et associations ethnoculturelles ; et le renforcement de l'assise sociale et administrative par la concertation de

---

<sup>103</sup> M.B. 30/04/1982.

<sup>104</sup> M.B. 01/12/1990

tous les acteurs, la sensibilisation de l'opinion publique et la meilleure participation des immigrés aux structures générales.

En 1995, le subventionnement des associations prend une forme décrétole. En effet, le Gouvernement de la Communauté flamande adopte un Décret relatif au financement des associations autonomes et fédérations socioculturelles d'immigrés qui permet de stimuler leur développement. Ces associations sont coordonnées, encadrées et assistées par la Intercultureel Centrum voor Migranten fondé en 1993.

L'élection du nouveau Gouvernement flamand en juin 1995 apporte un nouveau rayon d'action à la politique d'intégration. En effet, le besoin se fait sentir d'accorder un peu d'attention aux groupes cibles tels que les réfugiés et les gens du voyage qui à cause de leur provenance culturelle ou ethnique, se trouvent confrontés à l'exclusion. Le Gouvernement flamand désirent établir une politique, l'Interdepartementale Commissie Migranten lui fournit un plan stratégique pour mettre en œuvre une politique envers les minorités ethniques et culturelles.

Le 24 juillet 1996, le plan stratégique établi par la Commission interdépartementale pour les minorités ethnico-culturelles est adopté par le Gouvernement flamand qui définit ainsi les lignes directrices, les objectifs et les stratégies de la politique des minorités. Cette politique engendre une subdivision de la politique d'intégration en trois branches, chacune ayant ses propres objectifs et groupes cibles : une politique d'émancipation (la branche classique) pour l'implication, la participation pleine et entière des allochtones légaux à la société ; une politique d'accueil (nouvelle branche de la politique) pour les nouveaux arrivants et les demandeurs d'asile et une politique d'accompagnement pour les illégaux (également une nouvelle branche de la politique). Le caractère inclusif et coordonné de la politique est dans ce cadre formellement établi.

Enfin, en 1998, le plan stratégique de la politique d'intégration prend une forme décrétole. Par ce Décret, les trois piliers de la politique (le Gouvernement flamand, le secteur catégoriel et les groupes cibles) acquièrent une base politique.

## 2.2. Le Décret de 1998

Le Décret de la Communauté flamande<sup>105</sup> date du 24 avril 1998. Son champ d'application concerne la Région linguistique néerlandaise et la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Dans son chapitre I, l'intégration y est définie comme étant « *le processus aboutissant à une participation à part entière et proportionnelle des allochtones, réfugiés et nomades à la vie sociale* ». La description de ces différentes populations citées y est également reprise. Ces définitions sont les suivantes :

- les populations allochtones : personnes de nationalité belge ou étrangère résidant légalement en Belgique dont au moins un de leurs parents ou grands-parents n'est pas né en Belgique et se trouvant dans une situation défavorisée en raison de leur origine ethnique ou de leur situation socio-économique précaire ;
- les réfugiés : personnes résidant en Belgique, soit reconnues comme réfugiées ou en demande d'asile ;

---

<sup>105</sup> « Decreet inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden », MB 19/06/98

- les nomades : personnes de culture nomade résidant légalement en Belgique qui habitent ou ont habité dans des roulottes, ainsi que leurs cohabitants ou descendants du premier degré ;
- les minorités ethnoculturelles regroupant les trois groupes précédents ainsi que les personnes n'y appartenant pas, résidant illégalement en Belgique et nécessitant une aide en raison de leur situation précaire.

Ces définitions relèvent de leur importance dans la mesure où **la politique d'intégration diverge selon le groupe cible. Il s'agit là d'une première caractéristique.** La politique s'articule autour de trois axes, déjà définis en 1996 :

- 1) une politique d'émancipation visant l'intégration des allochtones légaux et les nomades par leur participation à la société civile et à leur association à la politique de la Région
- 2) une politique d'accueil ayant pour but l'orientation et la stimulation des nouveaux arrivants à participer à la société
- 3) une politique d'aide pour orienter et assister les sans papiers prioritairement dans les domaines politiques de l'aide sociale, des soins de santé et de l'enseignement.

**La seconde caractéristique de la politique à mettre en évidence est son caractère inclusif** : elle est menée dans le cadre de la politique générale des divers secteurs. Ainsi les Ministres compétents et leurs administrations doivent tenir compte des objectifs de la politique des minorités dans leurs champs de compétences. Remarquons que cette particularité était déjà présente dans la Note de Lenssens en 1989. Dès lors, afin d'assurer la coordination entre les différents secteurs, la politique à l'encontre des minorités ethnoculturelles est menée en concertation d'une part avec les autorités fédérales et d'autre part avec la Commission communautaire flamande et les pouvoirs locaux et provinciaux. Une Commission de coordination est instituée au sein du Ministère de la Communauté flamande dont le but est précisément d'assurer « *la cohérence, la synergie et la coordination de la politique* » en organisant des concertations, et un suivi de l'avancement et de rapports. Cette Commission fait un rapport annuel sur la politique (réalisation et avancement).

Du fait de son caractère inclusif, le Décret fixe les tâches de chacun des acteurs. Il revient aux autorités fédérales, à la Commission communautaire flamande et aux pouvoirs locaux et provinciaux d'élaborer des mesures dans les domaines politiques respectifs, d'assurer la coordination entre les domaines politiques concernés et avec les acteurs concernés, d'assurer la concertation entre les services et partenaires intéressés, ainsi que l'émission d'avis par les groupes cibles.

Le secteur catégoriel (soit le réseau d'initiatives privées et publiques) institué par ce Décret joue également un rôle en la matière. Parmi ces organes mis en place, ce sont les centres d'intégration provinciaux et locaux (voir infra) qui soutiennent, stimulent et surveillent la politique dans les différents domaines sociaux et différents niveaux de pouvoir, en collaboration avec les groupes cibles et leurs organisations. Leurs missions concernent surtout : la contribution à l'analyse de la position défavorisée des groupes cibles ; l'élaboration de méthodes et des formes d'activité visant à atteindre effectivement les groupes cibles et à les associer à la vie sociale ; encourager les pouvoirs publics et les acteurs sociaux à faire des politiques favorisant la participation à la vie sociale.

**Ainsi, une des nouveautés de ce système est d'inclure les représentants des organisations d'immigrés dans tous les organes du Décret.** En effet, si depuis le début des années 80, les associations et fédérations d'immigrés ont été reconnues et subventionnées, la nouveauté de

ce Décret est de les inclure dans les différents organes du Décret afin de garantir leur participation. Le Décret prévoit par ailleurs d'agréer un forum regroupant les associations et leur groupes cibles afin d'assurer la communication entre eux. Par ailleurs, ce forum constituera l'interlocuteur du Gouvernement flamand.

Tout comme différents niveaux de pouvoirs sont impliqués dans la politique inclusive, le secteur catégoriel mis en place par le Décret se décline également à différents niveaux. Ce secteur est considéré par les pouvoirs publics comme le partenaire de la mise en œuvre de la politique sur le terrain. La politique flamande à l'encontre des minorités ethno-culturelles se caractérise également par **l'articulation de son secteur catégoriel à plusieurs niveaux de pouvoir : régional, provincial et local.**

#### Niveau régional

Au niveau régional, il existe trois centres d'appui (un pour les réfugiés, un pour les allochtones et un pour les nomades) et un centre flamand de concertation.

Les centres d'appui ont pour mission : d'assurer un suivi et un accompagnement logistique, administratif et de fond aux centres et services d'intégration et aux cellules d'aide ; d'établir des partenariats entre organisations et organismes et de les encourager dans la mise en œuvre d'une politique inclusive ; de mettre sur pied des méthodes et encourager les expertises de travail avec les groupes cibles ; de préparer des plans pluriannuels d'une durée de six ans avec les groupes cibles et leurs organisations. C'est le Gouvernement flamand qui fixe le contenu du plan. Ce plan contient une description de la situation et des besoins des groupes cibles, les organisations et structures impliquées dans la politique et les priorités et résultats à atteindre.

Le centre de concertation a pour objet d'assurer la cohérence et l'intégration de ces centres d'appui en ce qui concerne les plans pluriannuels, les initiatives communes qu'il doit favoriser. Son plan de coordination d'une durée de six ans doit contenir entre autres « *les lignes de force et la situation de la politique des minorités ; la situation, les possibilités et les besoins des groupes cibles dans la Région...* »

Ces deux catégories de centres sont constituées sous forme d'asbl et sont subventionnées par le Gouvernement flamand et agréées pour une durée indéterminée. Les groupes cibles et leurs organisations sont représentées dans les organes de gestion des centres d'appui et chacun de ces centres est représenté dans les organes de gestion du centre de concertation où siège également un représentant du Gouvernement.

#### Niveau provincial

Au niveau provincial, un centre provincial d'intégration doit être créé par Province<sup>106</sup>, soit sous forme d'asbl, soit au sein de l'administration provinciale et agréé par le Gouvernement. Les missions de ces différents centres sont telles que décrites plus haut. Dans ce cadre, ils peuvent également déterminer des zones d'action prioritaires en concertation avec les acteurs concernés pour y mettre des antennes locales ou encore soutenir logiquement ou par le biais de formations les différents acteurs impliqués. Leur plan pluriannuel d'une durée de six ans comprend notamment un relevé de la situation et des besoins des groupes cibles, des priorités et des résultats à atteindre, de même qu'un aperçu des organisations et structures impliquées dans la politique. C'est le Gouvernement qui en fixe le contenu. Dans les organes de gestion sont représentés : les groupes cibles et leurs organisations, les secteurs sociaux, les antennes locales ou le centre local d'intégration, l'administration provinciale et/ou locale.

---

<sup>106</sup> Dans ce cadre, Bruxelles est considérée comme une Province.

A côté de ces centres provinciaux, il existe les cellules provinciales d'aide aux réfugiés et aux nomades : elles sont créées auprès du centre provincial. Leurs missions sont fonction des plans pluriannuels des centres d'appui et ce en concertation avec le centre provincial. Elles établissent également un plan pluriannuel dont le contenu est fixé par le Gouvernement.

#### Au niveau local

Au niveau local, l'administration est chargée « *de l'élaboration, de la coordination et de l'exécution de la politique inclusive et de l'association des groupes cibles à cette politique* ». Sont également mis sur pied des services d'intégration, des centres d'intégration et des antennes locales. Comme précisé plus haut, les centres d'intégration et les antennes ont pour mission de stimuler, analyser, évaluer et appuyer cette politique en concertant les groupes cibles et les acteurs locaux.

Les Antennes locales sont placées sous le contrôle d'un groupe de pilotage dont font partie les groupes cibles et leurs organisations. Leurs missions sont : le renforcement et l'appui social et administratif de la politique locale ; l'analyse, l'évaluation, le soutien et l'encouragement de la politique locale ; favoriser l'implication des groupes cibles dans la politique ; organisation d'animations en faveur des groupes cibles ; favoriser les échanges interculturels. Les Antennes s'adressent à tous les groupes cibles

Il existe deux centres locaux d'intégration, à Anvers et Gand : ils organisent des antennes locales sur base des plans d'action locaux. En leur sein est également créée une cellule d'aide aux réfugiés et aux nomades. Outre les missions des antennes locales, le centre remplit également les missions suivantes : déterminer les zones d'action prioritaires où sont créées les antennes locales, se concerter avec le Centre provincial d'intégration et le pouvoir local. Son plan pluriannuel de six ans s'établit en concertation avec les représentants des groupes cibles et leurs organisations et les pouvoirs locaux. Ce plan comprend notamment la description de la situation et des besoins des groupes cibles, des organisations et structures impliquées, des priorités et résultats à atteindre. A nouveau, les organes de gestion doivent réunir : des représentants des groupes cibles et de leurs organisations, des secteurs sociaux, du pouvoir local et du centre provincial d'intégration.

Les pouvoirs locaux peuvent bénéficier d'un service d'intégration subventionné par le Gouvernement en fonction de la concentration des groupes cibles, de la composition de la population et de la nature du problème mais sous certaines conditions (désignation d'un fonctionnaire, d'un échevin chargé de cette politique, participation des groupes cibles...). Le conseil communal rend un avis sur le plan pluriannuel du centre d'intégration si ce service est créé en son sein ou si une antenne locale est établie sur son territoire. La commune établit un plan d'orientation de trois ans sur base d'une analyse approfondie des besoins, des priorités et des résultats à atteindre. Il est réalisé en concertation avec les antennes locales, le centre provincial ou local d'intégration et les groupes cibles et leurs organisations. Le centre provincial remet un avis et le conseil communal l'approuve.

### 2.3. Vlaamse Gemeenschapcommissie

Depuis le Décret de 1998 de la Communauté flamande, la VGC doit travailler en étroite collaboration avec le Centre régional et les différents centres locaux.

Jusqu'ici, les lignes directrices de sa politique étaient :

- la stimulation de la participation, de l'intégration et de l'émancipation des personnes étrangères ou d'origine étrangère résidant dans la Région bruxelloise
- l'organisation de cours de langue et la subsidiation des équipements nécessaires

- l'accueil et l'accompagnement des réfugiés et gens du voyage
- la stimulation des initiatives en vue de maîtriser la langue.

#### 2.4. Conclusion

La politique flamande en matière d'intégration s'est mise en place relativement tôt par rapport aux deux autres Régions du pays. Par opposition à la politique wallonne, la politique flamande a toujours reconnu les différentes communautés ethnoculturelles et a tout au long de son évolution encouragé leur développement. Outre cet aspect, le Décret flamand se distingue du Décret wallon par son caractère intégré. En effet, la première spécificité du Décret flamand est le caractère inclusif de la politique. Ensuite, le Décret ne se limite pas à subventionner et reconnaître les associations d'immigrés, il entend les impliquer dans l'ensemble du processus politique. Finalement, la structure du secteur catégoriel est définie de manière à faire intervenir les différents niveaux de pouvoir et ce, de manière coordonnée.

En ce sens, le Décret flamand semble mieux répondre aux conditions de partenariat, de participation, de territorialisation et de transversalité.

### 3. Conclusion

Si l'on veut comparer les politiques en matière d'intégration des populations immigrées ou d'origine immigrée des trois Régions du pays, trois grands périodes, correspondant par ailleurs aux changements institutionnels, peuvent être mises en évidence.

La première période couvre les années 70. Durant ces années, on ne constate pas de différence profonde entre les entités fédérées du pays, bien que la Communauté flamande insiste plutôt sur le volet social de l'intégration et la Communauté française sur son volet culturel. Mais on ne peut pas encore parler ni d'un côté, ni de l'autre d'une véritable politique d'intégration. Il faut noter à cet égard que l'intégration est de compétence régionale et que les Régions ne sont à ce jour que prévues dans la Constitution.

La seconde période correspond au transfert de la compétence d'accueil et d'intégration aux Communautés. Durant les années 80, les deux Communautés privilégient à la fois un axe culturel et à la fois un axe social. Il s'agit de la période durant laquelle les politiques d'intégration des deux côtés du pays ne seront pas fortement éloignées l'une de l'autre. Néanmoins, la Flandre se dote d'un organe assurant la coordination entre les divers centres locaux et les associations tandis qu'en Wallonie, aucune structure n'est mise en place pour coordonner les différentes activités menées par les diverses associations d'immigrés. Par ailleurs, la distinction entre les deux axes est plus claire en Communauté flamande où les Centres sont en charge de l'animation sociale tandis que les associations autonomes reconnues et soutenues assurent la préservation des spécificités culturelles. A. Réa (2003) note à cet égard que le soutien aux associations issues de l'immigration dans le but de promouvoir et développer la transmission et l'apprentissage de la langue et de la culture d'origine du côté flamand peut se comprendre par le fait que les Flamands ne peuvent « *faire subir aux immigrés ce que les Flamands ont subi de la part des francophones au cours de l'histoire de la Belgique* ». Cette situation se renforce les années qui suivent : en effet,<sup>107</sup> la Wallonie fait face à cette époque à une montée du chômage mettant en exergue les problèmes sociaux, dévalorisant l'éducation permanente (la branche culturelle de la politique envers les immigrés) et à une déstructuration du mouvement ouvrier d'où étaient issues de nombreuses associations d'immigrés. Conjointement, la politique wallonne tend de plus en plus vers un caractère généraliste, tandis qu'en Flandre, la politique s'adresse spécifiquement aux personnes issues de l'immigration.

Ces divergences s'accroissent dans le courant des années 90 qui correspondent à la troisième période. Si en Communauté flamande, la politique maintient les volets social et culturel, on assiste à la disparition du volet culturel du côté francophone. Le développement et la promotion de productions culturelles par les populations étrangères ou d'origine étrangère est appelée « action interculturelle » et reprise au sein des services de la Jeunesse et de l'Éducation permanente de la Communauté française. Effectivement, le transfert des compétences d'accueil et d'intégration des populations immigrées de la Communauté française vers la Région wallonne et la Cocof a engendré une scission entre le culturel et le social pour cette matière politique. Du côté flamand, au contraire, la politique d'accueil et d'intégration reste de la compétence de la Communauté flamande, permettant ainsi d'allier le culturel au social.

Ces deux logiques sont retranscrites dans les Décrets respectifs, en 1996 pour la Wallonie et en 1998 pour la Flandre. En effet, tandis que le Décret flamand accorde une place

---

<sup>107</sup> Voir chapitre 4

substantielle aux associations d'immigrés, le Décret wallon fait largement l'impasse sur cet aspect. A. Réa (2002) compare ainsi la politique de la Communauté française à la conception républicaine française de non reconnaissance des spécificités culturelles des immigrés et rattache le modèle flamand au modèle anglo-saxon de protection des minorités. Le Décret flamand semble à de nombreux égards nettement plus complet que le Décret wallon. Il paraît en effet remplir de façon plus précise les principes de territorialisation, de transversalité, de participation de l'ensemble des acteurs et de partenariat public/privé.

Si jusqu'en 1993 la politique est la même en Région bruxelloise et en Région wallonne, les accords de la Saint-Quentin engendrent un changement du fait des transferts de compétences. La politique menée en Région wallonne se distingue alors de la politique bruxelloise dans la mesure où la politique wallonne de lutte contre l'exclusion se distingue de celle d'accueil et d'intégration. La DGASS intervient effectivement en matière d'exclusion des populations immigrées ou d'origine immigrées. Autre différence : la politique bruxelloise est mise en œuvre par les associations de terrain et les communes alors qu'en Wallonie, elle semble être principalement conduite par les Centres régionaux.

Si une comparaison peut être faite entre la politique flamande et bruxelloise, c'est bien à ce niveau. Le secteur associatif est omniprésent dans les deux cas. Cependant, la raison de cette omniprésence n'est pas la même. Alors qu'en Flandre il s'agit de reconnaître les spécificités culturelles des immigrés, à Bruxelles les associations ont plutôt un caractère généraliste et social. Une seconde différence se marque au niveau de la mise en œuvre de la politique : dans la Région bruxelloise, cette mise en œuvre est principalement réalisée que par les associations alors qu'en Flandre elle est réalisée par l'ensemble du secteur catégoriel.

Enfin, la politique bruxelloise se distingue des deux autres Régions dans la mesure où elle implique de manière claire l'ensemble des communautés locales dans le processus d'intégration. C'est bien là l'ambiguïté de cette politique : bien qu'elle désire impliquer chacun dans sa mise en œuvre, peu est fait pour favoriser les échanges interculturels. Cette spécificité semble importante dans la mesure où la cohabitation implique chacun.

## Septième Chapitre : Les politiques d'intégration dans les pays européens

### 1. Introduction

Dans les années 60 et 70, les pays européens, qui avaient grand besoin de main-d'oeuvre, avaient des politiques d'immigration libérales. Aujourd'hui, en revanche, les mesures en matière d'immigration reflètent l'inquiétude que suscitent la montée du chômage, la crise du logement et les problèmes de sûreté nationale et internationale. Les politiques actuelles en matière de migrations sont par ailleurs fortement influencées par les préoccupations concernant les nouveaux flux d'immigrés et les scénarios qui prévoient des migrations de masse vers les Etats riches d'Europe occidentale et la demande d'immigrants ayant des qualifications précises est en augmentation<sup>108</sup>.

Au cours des dernières décennies, les institutions publiques des États membres de l'Union européenne ont progressivement mis en oeuvre des politiques d'intégration sociale à destination des populations immigrées. Ces politiques ont accumulé d'importants retards en raison des hypothèses qui avaient prévalu antérieurement quant au caractère temporaire de l'immigration. Certains pays ont moins hésité que d'autres à reconnaître le caractère permanent de leur immigration. Cette reconnaissance est d'ordinaire plus facile lorsque l'immigration repose sur des liens politiques ou culturels anciens avec des pays bien précis (par exemple d'anciennes colonies) ou lorsque les immigrants sont des réfugiés. Le modèle saisonnier prévaut dans les cas où l'immigration est principalement induite par les besoins du marché du travail qui, en Europe, sont presque toujours perçus comme temporaires. Plus les Etats membres craignent que l'immigration ne devienne permanente, plus les règles en sont strictes pour l'admission et la résidence continue. Des règles strictes tendent à exclure un grand nombre de personnes qui, de ce fait, se retrouvent en situation irrégulière et ne bénéficient dès lors d'aucune aide à l'intégration bien qu'elles continuent à vivre et souvent à travailler sur le territoire européen.

A l'heure actuelle, la Commission européenne mène une activité politique intense en adoptant diverses initiatives législatives. Selon elle, les « *Etats membres ont, pour la plupart, consenti de gros efforts, ces dernières années, afin d'améliorer l'intégration des immigrants et des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, en développant des politiques nationales d'intégration* »<sup>109</sup>. Il s'avère cependant qu'au Conseil les travaux avancent très lentement et selon des approches politiques trop restrictives, raison pour laquelle le Conseil

<sup>108</sup> SALT John (1993), *Migration and Population Change in Europe*, Research Paper n°19, United Nations Institute for Disarmemnt Research, New York, pp. 20 et suiv.

<sup>109</sup> « *Approches nationales de l'intégration* », Communication de la Commission européenne sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, Bruxelles, le 3.6.2003 COM (2003) 336 Final, p.8. Il faut noter qu'à la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, en mai 1999, et de la définition de grandes orientations politiques en matière d'immigration au sommet de Tampere, en octobre 1999, la Commission européenne a publié, en novembre 2000, une importante communication sur la politique d'immigration. Elle y exposait, propositions à l'appui, la manière dont elle entendait traduire ces orientations dans les faits. La politique d'intégration fut la grande absente de cette communication qui pourtant s'est penchée sur les quatre grands volets identifiés au Sommet de Tampere : un partenariat avec les pays d'origine, un régime d'asile européen commun, la gestion des flux migratoires et enfin, le traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers. Cette communication ayant notamment eu pour effet la mise en oeuvre d'actions concrètes dans ces quatre domaines, la Commission a aujourd'hui comblé cette lacune en publiant la communication du 3.6.2003. Le chapitre suivant s'inspire en grande partie des résultats de l'enquête européenne menée par la Commission en matière d'intégration.

européen de Laeken s'est notamment engagé à adopter une nouvelle approche et à imprimer un nouvel élan à la politique commune en matière d'asile et d'immigration.

## 2. Initiatives communautaires

Les institutions communautaires mettent également en œuvre depuis plusieurs années des politiques favorables à l'intégration sociale des immigrés concrétisées par des initiatives favorables à l'insertion sur le marché du travail, dans le système éducatif ainsi que dans les politiques mises en œuvre sur le terrain en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination.

S'il est clair que les institutions publiques européennes ont aujourd'hui résolument misé sur l'intégration sociale, il n'en est pas moins vrai que les politiques mises en œuvre jusqu'ici sont nettement insuffisantes<sup>110</sup>. La discrimination dont continue de souffrir la population immigrée, et qui se manifeste par des aspects aussi importants qu'un accès au travail en position de désavantage, la ségrégation dans l'espace urbain et dans d'autres aspects de la vie sociale ainsi que les conflits de cohabitation qui se font jour en différents points de la géographie européenne, etc., témoignent clairement de l'insuffisance du travail accompli jusqu'ici sur ce terrain.

A cet égard, le Comité économique et social européen est en train d'élaborer un avis<sup>111</sup> sur la méthode ouverte de coordination pour les politiques de l'immigration. Il a également élaboré un avis<sup>112</sup> sur le projet de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des immigrés pour raisons économiques, proposant d'assurer aux immigrants économiques un accueil dans des conditions favorables. Le Comité a également analysé les conditions d'accueil des demandeurs d'asile<sup>113</sup> dans le but d'engager des actions pour leur assurer un logement digne ; des services de consultation quant aux questions légales concernant les ressortissants des pays tiers ; des services d'information en plusieurs langues, des cours de langues accessibles à toutes les personnes récemment arrivées ; ou encore des services d'orientation en matière d'emploi notamment.

Au-delà de ces initiatives et de la volonté croissante de l'Union européenne d'œuvrer pour une meilleure politique européenne d'intégration des immigrés, c'est à chaque pays qu'il appartient de combiner les différents éléments existants pour obtenir les résultats les mieux adaptés à leur société, notamment en raison du principe de subsidiarité souvent brandi par les Etats les plus frileux dans une matière touchant de près à la question de la souveraineté de chaque Etat membre.

## 3. Initiatives nationales

Les politiques d'intégration dans les Etats membres ont en fait essentiellement pour fondement juridique l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui stipule que l'autorité publique n'a pas le droit de s'ingérer dans la vie privée et familiale des personnes résidant sur son territoire et l'article 14 de la même Convention qui garantit la jouissance des droits reconnus dans la Convention, sans discrimination aucune.

---

<sup>110</sup> Voir COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL (2002), op. cit.

<sup>111</sup> Voir à ce propos l'avis du CES sur la « Méthode ouverte de coordination en matière d'immigration et d'asile » (rapporteur : M. EULENBURG).

<sup>112</sup> Voir à ce propos l'avis adopté par le CES le 16 janvier 2002 (rapporteur : M. PARIZA CASTAÑOS).

<sup>113</sup> Voir à ce propos l'avis CES dans le JO C 48 du 21.2.2002 (rapporteur : M. MENGOZZI, corapporteur : M. PARIZA CASTAÑOS).

Dans tous les Etats membres, la mise en œuvre des politiques d'intégration relève des pouvoirs locaux et/ou régionaux, ainsi que des ONG et de la société civile organisée. Tous les Etats membres ont créé des organes consultatifs spéciaux pour les immigrés, mais aucun d'entre eux n'a de compétence directe dans la prise de décision. Les organes consultatifs ont des structures très différentes et leurs mandats varient considérablement d'un Etat membre à l'autre. Il faut noter qu'en Italie, un conseiller local est élu par la communauté des immigrés qu'il est chargé de représenter au niveau des initiatives locales. Au Danemark, toutes les communautés doivent mettre en place un conseil d'intégration si plus de 50 personnes le demandent. Ces conseils sont chargés de rendre des avis consultatifs sur l'effort général d'intégration au sein de la municipalité. Les membres des conseils locaux d'intégration élisent un Conseil national pour les minorités ethniques, qui rend au ministre de l'intégration des avis concernant les questions liées à l'intégration. Par ailleurs, tous les membres élus de ce Conseil appartiennent à une minorité ethnique, ce qui n'est le cas dans aucun autre Etat membre ayant créé des organes consultatifs (Portugal, Luxembourg, Finlande, Grèce et Italie).

Les obstacles à l'intégration identifiés par les Etats membres concernent généralement la méconnaissance de la langue du pays d'accueil, l'absence de diplômes et/ou de formations, la valorisation ou la reconnaissance des compétences et des diplômes dont les immigrés sont porteurs, ou encore les discriminations raciales opérées par les populations d'accueil.

### 3.1. Nationalité – Citoyenneté

Un certain nombre d'Etats rendent l'acquisition de la nationalité aux étrangers, par droit du sang, conditionnelle, soit en exigeant que les parents ou grands-parents soient nés ou aient résidé dans le pays (par ex. Grande-Bretagne et Belgique), soit en postulant que les enfants peuvent à nouveau perdre la citoyenneté après avoir atteint la majorité s'ils n'expriment pas l'intention de la conserver ou s'ils ne prennent pas résidence dans le pays (par ex. Belgique, Pays-Bas, Suède).

Si l'on opte pour une approche individuelle, les obstacles à la naturalisation seront éliminés ou l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil sera activement encouragée. Ces mesures peuvent inclure la reconnaissance d'une double nationalité pour ceux qui souhaitent garder leur ancien passeport, option actuellement examinée en Allemagne. On peut également accorder à des non-citoyens résidents l'intégralité ou la majorité des droits qui sont généralement liés à la citoyenneté, sans les forcer pour autant à couper les liens formels avec leur pays d'origine. On observe des éléments de cette approche dans plusieurs pays, qui ont par exemple donné aux étrangers le droit de voter lors des scrutins locaux. Tel a été le cas des pays nordiques et des Pays-Bas et la question du droit de vote des étrangers réapparaît régulièrement dans le débat politique dans quelques autres pays d'Europe occidentale.

### 3.2. Lutte contre les discriminations

Tous les Etats membres sont en train de réviser ou d'adopter une nouvelle législation en matière de lutte contre les discriminations afin de se conformer à l'article 13 de la directive 2000/43 relative à la non-discrimination, qui doit être transposée dans les législations nationales avant la fin 2003.

Si la préférence est donnée à une approche individuelle, les conditions de l'égalité des chances au niveau individuel semblent parfois réunies sur le papier. Toutefois, dans la réalité lorsque les immigrants ou les minorités ont les mêmes droits que les autres membres de la population, ils ne sont pas pour autant à l'abri d'une discrimination du fait de leur race, de leur origine ethnique ou culturelle ou de leur religion. Difficulté supplémentaire : les règles de base qui

régissent la société où ils vivent sont ancrées dans la culture dominante de cette société. Toutefois, aussi compréhensible que ce phénomène puisse être, il limite souvent les possibilités de ceux dont les racines culturelles sont ailleurs et qui ne sont pas nés et n'ont pas grandi dans cette société. Le préjugé culturel ou national inhérent aux mécanismes de sélection et aux grandes institutions peut facilement conduire à l'exclusion des membres des communautés d'immigrés et des minorités.

### 3.3. Emploi et travail

Il existe de grandes différences dans les réponses apportées par les Etats membres à l'intégration des immigrés sur le marché du travail en raison notamment de la particularité des conjonctures nationales et du taux de chômage de chaque Etat membre. Il reste que chaque Etat membre prétend encourager l'intégration des immigrés sans emploi dans le marché du travail.

Il faut noter que les Etats membres sont tenus de respecter l'article 5.2 de la Convention 111 de l'Organisation Internationale du Travail qui stipule que *« tout Etat membre peut, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, lorsque celles-ci existent, stipuler que d'autres mesures spéciales visant à répondre aux besoins particuliers d'individus qui, pour des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité, les responsabilités familiales ou le statut social ou culturel, sont généralement reconnus comme nécessitant une protection ou une aide spéciale ne doivent pas être considérées comme discriminatoires »*.

Lors de sa 83<sup>e</sup> session, la Conférence Internationale du Travail s'est penchée plus particulièrement sur l'égalité dans l'emploi et dans la vie professionnelle. Considérant la portée de l'article 5.2 de la Convention 111, la Conférence a insisté sur l'importance qu'il y a à garantir que les mesures adoptées satisfont effectivement à l'objectif de protection et d'aide de certains individus. Pour être légitimes, les mesures spéciales doivent garantir l'égalité des chances et l'égalité de traitement dans la pratique, en prenant en compte la diversité des situations de certains individus afin d'empêcher les pratiques discriminatoires à leur encontre. Le traitement préférentiel vise à rétablir l'équilibre. Le Rapport présenté à la Conférence par le Directeur Général a accordé une attention particulière à la nécessité pour les mesures spéciales d'être proportionnées à la nature et à la portée de la protection recherchée (paragraphe 136). La Conférence a indiqué spécifiquement que des raisons telles que le sexe, l'âge, l'invalidité ou l'appartenance à une minorité ethnique ou à un peuple indigène pouvait justifier l'adoption de mesures spéciales de protection ou d'aide.

### 3.4. Politiques d'intégration

Enfin, il faut souligner que les définitions de l'intégration varient d'un Etat membre à l'autre, mais que tous considèrent, du moins dans les discours officiels, l'intégration comme un processus impliquant tant les immigrés que la population d'accueil. Par ailleurs, aucun Etat membre ne dispose d'instruments permettant de mesurer l'intégration ou son degré de réussite.

#### (a) France

La France a toujours refusé l'approche multiculturaliste non seulement pour les immigrés mais aussi pour des groupes ethniques d'origine historique en défendant le concept de l'égalité entre tous les citoyens dans un cadre unique. En matière d'immigration, les politiques françaises varient selon les époques. Quand la droite est au pouvoir, elle tend à écouter les

nationalistes et à favoriser le droit du sang, alors que la gauche a tendance à accorder plus de poids au droit du sol et donc aux intérêts de la deuxième génération d'immigrés.

La France est souvent considérée comme l'exemple type du modèle de l'assimilation. Dans ce modèle, la nature permanente de l'immigration n'est pas réellement contestée, mais on s'attend à ce que les immigrants s'assimilent à leur société d'accueil. Les communautés d'immigrés ne sont pas reconnues comme des entités pertinentes, sauf en tant qu'interlocutrices des pouvoirs publics. Dans la tradition jacobine française, l'accent est mis sur la relation individuelle entre le citoyen et l'Etat, sans intermédiaire<sup>114</sup>. Dans la sphère publique la reconnaissance des différences culturelles et religieuses est inconcevable comme l'affaire du foulard l'a montré en 1989 et très récemment encore avec le débat qui a suivi les déclarations du Ministre français de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, lors de son discours au représentant de la communauté musulmane en France.

Ce modèle repose sur une distinction unidimensionnelle et exige de la plupart des immigrés une forte capacité d'adaptation à leur société d'accueil. Ceux qui s'adaptent ont des chances de réussir ; ceux qui ne s'adaptent pas risquent d'être marginalisés dans la société.

En France, la politique d'intégration est menée par la Direction de la Population et des Migrations (DPM) en partenariat avec les ministères de l'Education Nationale, de la Culture, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, en collaboration avec le Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD), la Commission Interministérielle pour le Logement des populations Immigrées (CILPI), les services sociaux spécialisés ou encore l'Agence pour le Développement des Relations Interculturelles (ADRI).

L'Agence pour le Développement des Relations Interculturelles (ADRI) est chargée de recueillir et diffuser toute information concernant l'intégration des populations d'origine étrangère. Dans le courant de l'année 2001, l'ADRI avait pour objectifs prioritaires la lutte contre les discriminations ; la culture et l'intégration ; l'Europe. Dans le cadre de la lutte contre les discriminations, l'ADRI a réalisé notamment deux formations expérimentales, l'une à Paris et l'autre dans le département du Nord. En ce qui concerne le thème Culture et Intégration, l'ADRI a organisé à Lyon les 4 et 5 octobre un colloque dans le cadre des Ateliers locaux de l'intégration intitulé « Vers la démocratie culturelle ». Enfin l'ADRI participe au programme RAXEN initié et mis en œuvre par l'Union Européenne. A la suite d'un appel d'offre, l'ADRI a été sélectionnée en 2001 par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes comme point d'appui national pour la production de rapports concernant différents domaines de la lutte contre les discriminations.

Le Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD) s'est engagé, au cours de l'année 2001, dans des réformes importantes. L'extension de ses missions à la lutte contre les discriminations s'est d'abord traduite par un changement de nom avec l'adoption de la loi du 16 novembre 2001, relative à la lutte contre les discriminations. Le FASILD a pour mission de mettre en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration résidant en France ainsi qu'à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient souffrir. Dans le cadre de ces priorités, l'action du FASILD est structurée par grands domaines : logement, formation, action sociale et familiale, enfance et jeunesse, culture, information, et soutien aux acteurs.

Le FASILD continue de centrer son action sur l'ingénierie sociale destinée à la conception d'opérations de rénovation du parc social privé ou public. Il intervient également principalement pour l'accueil des « primo-arrivants » ainsi qu'en faveur d'actions de soutien à

---

<sup>114</sup> A ce sujet, voir Schnapper, Dominique (1994) « La communauté des citoyens », Gallimard, Paris

l'intégration pour des publics ou domaines ciblés (au bénéfice de femmes en particulier et dans le domaine de la santé) et organise des permanences juridiques, le soutien aux radios associatives (70 radios), la banque de programme EPRA (GIP), le cofinancement d'une trentaine d'émissions de télévision et du magazine « sagacités », ainsi que le financement de centres ressources sur l'immigration.

Au sein de la politique d'intégration, le dispositif d'accueil élaboré par la France se focalise sur trois aspects du processus d'intégration : l'acquisition d'une maîtrise minimale de la langue française, la connaissance et l'accès aux droits sociaux, l'action sociale directe conduite par les services sociaux spécialisés ou de droit commun. La relance de cette politique en juin 1999 a permis l'élargissement du public concerné (familles de réfugiés et membres étrangers de familles de français) et la mise en place, dans les quinze départements les plus concernés par les flux d'arrivée, de plate formes d'accueil.

La politique d'intégration travaille notamment dans les domaines de la lutte contre l'échec scolaire, l'apprentissage du français, la médiation, le soutien à la famille, le logement, la culture et les médias notamment.

Mis en œuvre par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, des contrats locaux pour l'accueil et l'intégration (CLAI) ont pour objet d'aider les collectivités locales qui le souhaitent à mener un programme local d'intégration des immigrés dans la cité. A sa création ce dispositif intervenait de manière complémentaire aux contrats de ville et est demeuré très longtemps un excellent outil indispensable à une coopération entre l'État et les communes. Dans les prochaines années, le rôle de ces contrats est appelé à s'intensifier.

#### (b) Grande Bretagne

Traditionnellement, le Royaume-Uni est l'un des exemples les plus typiques du droit du sol. Toute personne née dans ce pays est citoyen britannique. Pays d'immigration depuis très longtemps (25 % de la population londonienne appartient à des minorités ethniques), la Grande Bretagne a adopté un système basé sur les relations multiculturelles. Les politiques d'intégration s'articulent autour de la différence entre minorités ethniques ou « raciales » et population majoritaire. Dans la littérature européenne, la Grande Bretagne est également généralement perçue comme l'exemple type du modèle des minorités ethniques. Partant de l'hypothèse que l'immigration a un caractère permanent, les britanniques considèrent les immigrants comme des membres de leur nouvelle société, mais surtout du point de vue de leurs origines ethnique ou nationale. Sous cet angle, on peut dire que l'immigration a renforcé le caractère multiculturel de la société. La politique poursuivie consiste à donner à chaque communauté les moyens de préserver et de développer son identité culturelle. Une société multiculturelle harmonieuse présupposant une compréhension mutuelle entre les communautés, les autorités publiques prennent donc des mesures qui s'imposent pour la promouvoir. Dans ce modèle, les migrants se définissent tout d'abord par leur appartenance à un groupe, qui est déterminé par leur origine nationale ou leur religion. Le modèle des minorités ethniques a été suivi par plusieurs autres pays du Nord-Ouest de l'Europe, en particulier par les Pays-Bas et aussi, à divers degrés, par les pays nordiques.

En été 2001, le Nord de la Grande Bretagne a connu des confrontations raciales particulièrement graves<sup>115</sup>. En dépit de deux décennies de législation de lutte contre le

---

<sup>115</sup> CANTLE Ted (2001), *Community Cohesion, A Report of the Independant Review Team*, Home Office, England. Voir également le site du "British Council", organisation internationale pour la promotion de l'éducation et des relations culturelles, représentée dans 109 pays, <http://www.britishcouncil.com>

racisme, une grande partie de la population britannique a découvert que la question de la lutte contre les discriminations raciales étaient toujours d'actualité. En réaction à ces événements, le gouvernement britannique a commandé une série d'études et de recommandations visant à trouver des réponses concrètes au racisme et à promouvoir une forme modernisée, c'est-à-dire tenant compte de la réalité actuelle, de multiculturalisme. De nombreuses initiatives sont dès lors attendues notamment en matière de lutte contre les discriminations raciales et de stratégie visant à trouver un équilibre entre la cohésion sociale et la reconnaissance des différences.

Pour parvenir à une intégration réussie, les britanniques se rendent aujourd'hui compte qu'il ne suffit pas de reconnaître et de respecter les particularités de chacun. En effet, l'approche britannique a montré ses limites dans la mesure où elle n'a pas suffisamment concentré ses efforts sur la nécessité de faire se rencontrer les communautés étrangères et autochtones, ce qui a notamment abouti à la création de nombreux ghettos au sein desquels un seul groupe ethnique est représenté. L'impact des politiques de logement sur la cohésion sociale semble par ailleurs avoir été largement sous-estimé par les autorités britanniques. Il s'agit là d'un des principaux obstacles rencontrés aujourd'hui par la Grande Bretagne<sup>116</sup>, raison pour laquelle le concept de « cohésion communautaire »<sup>117</sup> est de plus en plus invoqué dans les débats relatifs à la législation britannique en matière sociale. Concept qui tente d'allier respect des cultures et rencontre réussie avec le pays d'accueil à la manière de celui de « diversité socioculturelle » dont il est question au chapitre 2 du présent document. Les efforts britanniques en matière d'intégration se dirigent donc actuellement vers le développement de stratégies ambitieuses en matière de logement et de mécanismes destinés à lutter contre les discriminations opérées par les propriétaires autochtones notamment.

Au-delà<sup>118</sup> de la politique du logement, les britanniques concentrent également leurs efforts en matière d'emploi et d'accès de certains groupes particulièrement touchés par les discriminations raciales à l'embauche.

En février 2000, la Grande Bretagne a en outre mis en œuvre une initiative<sup>119</sup> destinée à encourager les organisations de minorités ethniques, africaines notamment, à travailler en collaboration étroite avec d'autres organisations plus importantes.

Il faut toutefois déplorer qu'un système très controversé a été mis en place depuis 1999 en matière d'accueil des réfugiés. Ce système qui par ailleurs annulé les aides sociales auparavant accordées à tous les réfugiés, a eu pour conséquence un déplacement forcé et organisé par l'Etat de tous les réfugiés de la ville de Londres vers des Provinces du Nord du pays où des logements à bas prix et de qualité médiocre étaient disponibles. Une agence gouvernementale, « The National Asylum Support Service » (NASS), a par ailleurs été désignée pour distribuer aux réfugiés des « vouchers » avec lesquels ils peuvent acheter des denrées uniquement dans certains magasins. Le réfugié qui refuse l'assistance de l'agence perd automatiquement son droit à une assistance en matière de logement. De très nombreuses associations se sont élevées contre la mise en œuvre de ce système et de ses conséquences déplorable sur le terrain. Officiellement, ce système devrait prochainement être poursuivi et consolidé...

---

<sup>116</sup> LYNCH Rosalyn (2001), *An Analysis of the concept of community cohesion*, Home Research, Development and Statistics Directorate, in CANTLE Ted (2001) op.cit.

<sup>117</sup> « Community cohesion »

<sup>118</sup> WORLDWIDE REFUGEE INFORMATION (2002), *Country Report: United Kingdom*. Des informations plus détaillées sont disponibles sur le site Internet <http://www.refugees.org>,

<sup>119</sup> « The Black and Minority Ethnic Twinning Initiative ».

La Grande Bretagne a par ailleurs l'intention de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs destinés à accueillir des travailleurs immigrés temporaires pour des postes peu qualifiés de certains secteurs.

### (c) Allemagne

L'Allemagne est l'illustration la plus évidente du *modèle du travailleur temporaire immigré* « *guestworker* ». L'immigration y dépend dans une large mesure des besoins conjoncturels du marché de l'emploi et la présence des immigrants y est considérée comme temporaire. Il est donc considéré comme inutile de renforcer leur statut juridique ou de réfléchir aux conséquences d'une hétérogénéité culturelle accrue. L'Allemagne consent cependant à fournir certains efforts en matière d'intégration des jeunes immigrés sur le marché de l'emploi.

La nouvelle loi sur l'immigration n'est pas encore entrée en vigueur, mais elle prévoit, comme en Autriche, le paiement du programme d'intégration par chaque migrant sous peine d'encourir des problèmes de renouvellement de séjour, de sanctions financières ou encore de limitation d'accès à l'aide sociale. Des initiatives récentes prévoient par ailleurs que les nouveaux migrants auront notamment juridiquement le droit de suivre un cours d'intégration comprenant des cours de langue et d'orientation, c'est-à-dire des informations juridiques, culturelles et historiques.

Au fil des ans, les changements ont forcé les autorités allemandes à adopter des politiques plus hybrides, mais le gouvernement fédéral soutient formellement que l'Allemagne n'est pas un pays d'immigration. Depuis longtemps, l'Allemagne a opté pour un système basé sur le droit du sang qui rend difficile d'acquérir la nationalité allemande pour quelqu'un qui n'a pas de parent allemand, même pour la deuxième et les autres générations qui sont nées et qui vivent en Allemagne. Mais, les Allemands « de souche »<sup>120</sup>, par exemple ceux qui ont vécu en Russie, acquièrent la nationalité allemande dès qu'ils s'établissent en Allemagne, même au bout de six générations ou plus. Du fait de leur origine allemande, ils ne sont pas considérés comme des immigrants, même si du point de vue sociologique, leur situation est fort comparable à celle des nouveaux arrivants d'autres pays. Le gouvernement fédéral prévoit d'introduire davantage d'éléments relevant du droit du sol dans le système allemand.

### (d) Autriche

Dans certains pays européens comme l'Autriche, les mouvements néo-populistes et d'extrême droite ont accompli des percées spectaculaires. En général, l'arrêt de l'immigration et le rapatriement des immigrés figurent parmi les priorités de leur programme. Les partis au pouvoir réagissent souvent de manière ambiguë en essayant d'attirer une partie des voix de ces nouveaux mouvements d'extrême droite. Alors que la nouvelle loi autrichienne sur la résidence des étrangers<sup>121</sup>, par exemple, était faite pour contrôler et réduire les nouvelles immigrations, elle a en réalité fragilisé la situation juridique des immigrés de longue date en matière de droits de séjour.

Au-delà de ces développements récents et bien que 9% de la population autrichienne soit d'origine immigrée, l'Autriche, pays de droit du sang, ne se perçoit depuis toujours ni comme un pays d'immigration ni comme une nation multiethnique. Elle n'a dès lors défini aucune réglementation claire en la matière et les nouvelles avancées en matière de citoyenneté et d'intégration sociale des immigrés sont considérées comme provisoires.

---

<sup>120</sup> « Aussiedler »

<sup>121</sup> « Aufenthaltsgesetz »

La population étrangère est plus grandement touchée par le chômage et l'exclusion sociale que la population « autochtone ». Depuis juin 2000, la coalition gouvernementale a créé une ordonnance autorisant le « Service du Marché de l'Emploi et du Travail » à privilégier les étrangers installés de longue date sur le territoire au détriment des « primo-arrivants ». De récentes initiatives prévoient par ailleurs que les migrants doivent supporter le coût d'un programme d'intégration obligatoire et ont abouti à l'instauration d'un système de quota pour les travailleurs migrants. Il s'agit notamment d'un quota annuel pour l'entrée de travailleurs étrangers très qualifiés ou saisonniers.

Il n'empêche que dans un tel contexte, Vienne, ville traditionnellement multiculturelle, fait figure d'exception et est fière de sa politique d'intégration mise en place depuis une trentaine d'années déjà, même si les matières liées à la résidence, au travail et à l'immigration relèvent généralement de la compétence nationale. Certaines autorités locales aident et financent la mise en œuvre de politiques d'intégration comme c'est le cas à Vienne où de bonnes pratiques existent, comme en attestent les exemples suivants et ce notamment, grâce à l'intervention active d'ONG et d'associations diverses décidées à lutter<sup>122</sup> :

- Création du « Fond d'Intégration de Vienne »<sup>123</sup>, en 1992. Ce fond s'adresse à la fois aux populations immigrées et aux autochtones pour les aider à vivre ensemble en paix et en harmonie. Ce fond collecte des informations ; coordonne et finance des projets et associations actives dans le domaine de l'intégration et de la compréhension interculturelle ; développe des réglementations à l'intention des autorités publiques viennoises ; soutient la population dans ses contacts avec les autorités publiques en organisant notamment des cours de langue ; coopère avec les autorités administratives et politiques de la Ville. En 1991, le Fond s'est focalisé sur les questions d'éducation, de logement et de participation politique.
- Création du « Manuel d'Intégration » par le Fond d'Intégration de Vienne. Le manuel fournit de l'information émanant d'une grande variété de sources dont le but est de le mettre en réseau (annuaire complet et détaillé des associations, initiatives et institutions relevantes en matière d'intégration). L'information et les conseils fournis par cette publication concernent de très nombreuses questions (aspects juridiques, santé, logement, travail, scolarité, éducation...)
- Le département des affaires étrangères de la Ville de Vienne édite chaque trimestre une publication<sup>124</sup> consacrée à l'intégration dans la ville, la lutte contre le racisme et l'antisémitisme en Europe.
- Création du projet radiophonique « Danube Dialogue »<sup>125</sup> qui a démarré en mars 2000. Ce programme multilingue est consacré aux actualités politiques et aux matières sociales et culturelles.

Au niveau national il reste à créer des amendements à la loi concernant l'égalité d'accès aux prestations sociales, la politique du logement, le droit de vote actuellement soumis à la

<sup>122</sup> Une étude complète à ce sujet et élaborée par Christina Weidel, « World of NGO's » est disponible sur le site Internet <http://www.europaforum.or.at/dt/PUBL/MING/ming.htm>

<sup>123</sup> Wiener Integrationsfond / Vienna Integration Fund, Mariahilferstrabe 103, <http://www.wif.wien.at/>

<sup>124</sup> Lothar Fischmann, Chief Editor, [fis@gsv.magwien.gv.at](mailto:fis@gsv.magwien.gv.at)

<sup>125</sup> ORF 1476 kHz

rencontre des critères tels que l'apprentissage pour moitié financé par les immigrés eux-mêmes) de langue et de la géographie. Certaines ONG dont « The World of NGO's » tentent de créer les conditions susceptibles de favoriser une bonne intégration des immigrés en Autriche.

(e) Finlande

La Finlande a récemment adopté une législation qui fournit un cadre général national d'intégration. En matière d'emploi, elle a défini des objectifs de lutte contre les discriminations notamment. Chaque année, la Finlande examine les taux d'emploi, les conditions de vie, l'éducation, la situation des enfants, des jeunes et des femmes, ainsi que les services sociaux fournis.

(f) Danemark

D'adoption récente également, la législation danoise prévoit des cours de langue et d'orientation gratuits pour tous les immigrants. Elle prévoit également un « accord d'intégration » impliquant que chaque migrant suive « de façon satisfaisante » un cours national d'intégration sous peine d'encourir des conséquences défavorables sur le renouvellement de son permis de résidence.

(g) Pays-Bas

En conformité avec la Stratégie européenne pour l'emploi, les Pays-Bas viennent de définir des objectifs nationaux spécifiques en matière d'intégration. En matière d'emploi, la politique adoptée consiste à réduire de 10% le taux de chômage des minorités ethniques. Il faut également remarquer qu'un observateur spécial de l'intégration fait régulièrement le point de la situation des minorités.

(h) Suède

Les principes de base sur lesquels se fondent les politiques menées en matière d'intégration en Suède sont l'égalité des droits, des responsabilités et des chances pour tous. L'intégration y est prise en compte dans tous les domaines d'action. Cette approche multiculturelle, basée sur les « races » et les relations entre elles, est très similaire à l'approche adoptée par la Grande Bretagne. La Suède met en œuvre une série de programmes et d'instruments de lutte contre le racisme et pour l'égalité des chances notamment en matière d'emploi, d'éducation, de logement et de protection sociale. Avec les Pays-Bas, la Suède est un des pays d'Europe à être allé le plus loin dans le développement d'une panoplie de politiques qui reconnaissent les revendications de chaque communauté culturelle.

(i) Irlande

L'Irlande a une approche très similaire de celle de la Grande Bretagne. Il faut toutefois noter que tous les immigrants qui arrivent en Irlande ont déjà une proposition de travail et l'intégration se fait donc largement à travers le marché du travail.

(j) Grèce

La Grèce vient de mettre en œuvre un « plan d'action intégré 2003-2006 » en faveur de l'intégration sociale de tous les immigrants « légaux ». Les domaines couverts par ce plan concernent l'information ; le marché du travail (notamment en matière de recensement des compétences professionnelles des migrants et de mesures favorisant l'entrepreneuriat) ; la culture ; l'éducation et l'apprentissage de la langue ; la santé et le logement.

(k) Portugal

La « Haute Commission pour l'immigration et les minorités ethniques » est un organisme qui a récemment été créé afin de développer des politiques d'intégration. En matière d'intégration et notamment en ce qui concerne le logement, l'aide sociale ou d'apprentissage de la langue, ce sont surtout, comme en Italie, les ONG et la société civile qui jouent un rôle important au Portugal.

(l) Luxembourg

Dès 1993, le Luxembourg a adopté une loi sur l'intégration des étrangers mettant en œuvre des programmes axés sur l'adaptation sociale, économique et culturelle des étrangers. Le Luxembourg a la plus grande proportion d'étrangers de tous les autres pays européens. Les enfants immigrants représentant 38% de la population scolaire totale, une attention prioritaire a été accordée à l'élaboration d'un programme destiné à favoriser l'intégration des enfants étrangers.

(m) Espagne

En 2001, l'Espagne a mis en œuvre un « programme global pour l'immigration » qui devrait s'achever en 2004. Les domaines couverts par ce programme concernent le droit aux soins médicaux ; l'accès au système scolaire ; le regroupement familial ; la liberté de culte ; l'accès à la citoyenneté ; l'accès à l'emploi ; le logement ; la mise en place d'instruments de dialogue entre ONG, pouvoirs locaux, régionaux et nationaux ; la lutte contre le racisme et la xénophobie. Toutes les grandes villes d'Espagne ont élaboré des programmes d'intégration spécifiques.

(n) Italie

Les ONG et la société jouent un rôle très important en Italie. Le gouvernement travaille plus à travers le soutien financier qu'il apporte à des initiatives élaborées et mises en œuvre par la société civile organisée que par la mise en œuvre de politiques nationales ou régionales spécifiques.

#### 4. Conclusion

Avec l'élargissement, les modèles en faveur de l'intégration et les moyens de parvenir à celle-ci se trouvent enrichis et se diversifient. Les approches différentes en matière d'intégration d'un grand nombre de nouveaux Etats membres ouvrent la possibilité d'importantes retombées positives. Il serait utile de poursuivre les recherches afin de prendre en compte l'expérience très riche des nouveaux Etats membres en matière d'intégration. A cet égard, le Conseil de l'Europe a l'intention de créer un forum d'échange et d'élargissement des connaissances et des expériences en ce domaine à l'échelle de toute l'Europe.

La diversité culturelle est une caractéristique propre à l'Europe démocratique pluraliste. Cette avec une vision dynamique du développement culturel de l'Europe que les apports culturels des personnes immigrées pourront être intégrés.

## Huitième chapitre : Perspectives en matière de flux migratoires et de vieillissement des populations. Enjeux et recommandations

### 1. Historique

Depuis les révolutions industrielles des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles en Europe, le développement économique a entraîné une forte augmentation de la mobilité des individus. La transformation d'une société agraire en une société industrielle s'est accompagnée de migrations liées au recrutement de main-d'oeuvre étrangère. De nombreux Etats d'Europe occidentale ont par ailleurs largement fait appel à une main-d'oeuvre immigrée pendant les années de croissance économique qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Cette immigration, qui se voulait essentiellement temporaire, est devenue permanente. Elle a conduit à l'installation définitive de très nombreuses populations d'origine étrangère et à des migrations en chaîne allant du regroupement familial à des réseaux migratoires beaucoup plus vastes reliant les communautés des pays de migration et des pays d'accueil. La disparition du Rideau de fer et de l'équilibre international de la Guerre froide a également levé une série d'obstacles politiques à l'émigration en Europe centrale et orientale.

Plus récemment il est vrai, le développement des technologies de l'information et de la communication a contribué à faire disparaître les frontières entre des sociétés qui ne se connaissaient pas. Maintenant, les individus peuvent comparer leur situation non seulement avec celle des catégories sociales privilégiées de leur pays mais aussi avec celle des populations majoritaires des autres pays. La globalisation de l'information a certainement augmenté l'intérêt relatif de l'émigration. Les mêmes réseaux internationaux de l'information peuvent aussi servir à acquérir des connaissances pratiques sur les possibilités offertes pour certains « pays cibles » des migrants potentiels. A cela on peut encore ajouter des faits tout à fait concrets comme la baisse régulière des tarifs des transports aériens. Il reste que les mouvements observés ont un peu partout diminué au cours des dernières années, alors que les années nonante ont été marquées par les plus fortes migrations, en raison notamment des conflits dans les Balkans.

### 2. Perspectives

#### 2.1. L'illusion de la maîtrise des flux migratoires

La maîtrise des flux migratoires vit sur deux illusions<sup>126</sup>, démenties par les faits :

##### (a) Croyance d'un pouvoir de fermeture au Nord

Une politique restrictive pénalise particulièrement les membres des familles d'étrangers souhaitant rejoindre leurs proches en situation régulière ainsi que les étudiants. Devant l'impossibilité d'accéder au séjour au titre du regroupement familial ou en tant que salariés ou étudiants, de nombreux candidats à l'immigration en sont réduits à solliciter le statut de réfugié. Du coup, le taux de reconnaissance du statut de réfugié et de l'asile territorial diminue<sup>127</sup>. Le problème, c'est donc que la politique de l'asile dépend moins de la réalité objective des persécutions subies que du nombre de candidats. L'évolution des taux de reconnaissance du statut de réfugié illustre de longue date ce phénomène, en France

<sup>126</sup> FONDATION COPERNIC (2001), « Egalité sans frontière, Les immigrés ne sont pas une marchandise », *Les notes de la Fondation Copernic*, Editions Syllepse et Fondation Copernic, Paris, 2001, p.21

<sup>127</sup> FONDATION COPERNIC (2001), *op.cit.*, p.15

notamment, où il apparaît clairement<sup>128</sup> que plus il y a de postulants, moins on admet de réfugiés en proportion. La fermeture des frontières s'apparente donc à une politique de quotas, y compris en matière d'asile, dans la mesure où cette fermeture implique une augmentation des demandes de reconnaissance de statut de réfugiés, lesquelles aboutissent, en proportion, beaucoup moins souvent.

En France toujours, il apparaît clairement également que la fermeture des frontières ne tient pas ses promesses de diminution du nombre d'étrangers installés sur le territoire, mais elle altère considérablement la qualité de leur statut et leur image. La seule conséquence tient dans l'augmentation du nombre d'étrangers clandestins et donc précarisés dans la mesure où « *l'immigration clandestine permet d'expérimenter des formes nouvelles de précarisation des contrats de travail au nom de l'impératif de flexibilité* »<sup>129</sup>

Pour l'OIT, « *les politiques restrictives des gouvernements en matière d'immigration ont peu d'impact sur les effectifs globaux des migrants, mais influencent les directions des flux.* »<sup>130</sup>

Au-delà de leur échec, les politiques de fermeture des frontières véhiculent une idéologie dangereuse distillant faisant de l'inégalité une norme, ethnicisant le concept de nation, avalisant l'idée de degrés de citoyenneté liés à la « race » ou à la « culture » et méprisant les déclarations des droits de l'homme.

Aucun gouvernement, en aurait-il le désir, n'est en mesure d'empêcher l'immigration<sup>131</sup>. En réalité, le renversement des politiques migratoires européennes à partir des années 1970, et après une période de recrutement assez intensive de travailleurs étrangers entre 1950 et 1970, n'a pas véritablement mis un terme à l'ère des migrations internationales<sup>132</sup>.

(b) Les migrations s'expliquent par les seules causes économiques et notamment la pauvreté

Ce postulat inspire toute une politique du genre « développons chez eux, ils ne viendront pas chez nous ». Intégration d'une part et co-développement avec les Sud d'autre part, en tant que réponse globale à l'immigration. Or la misère n'explique pas entièrement les migrations. Les aspects historiques, politiques, culturels jouent un rôle important. La croyance que l'aspiration la plus courante des ressortissants du tiers monde est de migrer relève du préjugé ethnocentriste. Par ailleurs, plus de développement implique généralement plus de migrations. Il en va de même concernant l'argument selon lequel les régularisations globales des illégaux provoqueraient un afflux massif aux frontières de nouveaux migrants attirés par la perspective d'une vie meilleure, est un fantasme que rien dans l'analyse comme dans l'expérience ne vient confirmer<sup>133</sup>. Ce fantasme résulte d'une surévaluation des causes économiques. D'autres raisons tout aussi réelles expliquent les migrations : pression sociale, contexte politique, goût du voyage, tradition de l'émigration conçue comme une étape nécessaire à l'émancipation et au passage à l'âge adulte. La répartition géographique des zones d'immigration montre clairement que les migrants ne proviennent pas des régions les plus pauvres.

<sup>128</sup> Sur base des données statistiques de l'OFPRA, Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides

<sup>129</sup> FONDATION COPERNIC (2001), op. cit.

<sup>130</sup> OIT, Werner Sengenberger, directeur du département de la stratégie de l'emploi

<sup>131</sup> COMITÉ EUROPÉEN SUR LES MIGRATIONS (2002), *Vers une stratégie des flux migratoires*, Strasbourg, novembre 2002, p.16

<sup>132</sup> « Les enjeux démographiques des migrations vers l'Europe : Réflexions autour d'un rapport des Nations Unies », Michel Loriaux in « Les Nouvelles Migrations – Un enjeu européen », sous la direction d'Emmanuelle Bribosia et Andrea Rea, Editions Complexe, 2002

<sup>133</sup> Pour une démonstration complète, voir « Le fantasme de l'appel d'air » in « Egalité sans frontière » (2001), op.cit., pp.35 à 39

## 2.2. Immigration et Emploi<sup>134</sup>

L'idée d'une relation univoque entre immigration et situation du marché du travail paraît toujours aller de soi dans le discours dominant : il existerait ainsi un lien direct évident entre flux d'immigration et volume de chômage dans le pays d'accueil. Or, « *les observations statistiques sur la place et l'évolution des étrangers sur le marché du travail apparaissent décalées par rapport à l'opinion commune attribuant à l'immigration une responsabilité, même très partielle, au chômage des nationaux* »<sup>135</sup>.

Un autre fait, top rarement mis en évidence, est l'effet que l'immigration produit sur la taille de l'économie. En effet, en augmentant l'offre et la demande, les immigrants influent nécessairement sur le volume de l'emploi. Les immigrants sont eux aussi des consommateurs. Par ailleurs, la prédominance de l'immigration de regroupement familial en France au cours des 25 dernières années conforte l'idée d'un effet net positif de l'immigration sur la demande de travail nationale : les épouses et les enfants des immigrants s'étant d'abord affirmés comme des consommateurs, avant de devenir d'éventuels demandeurs d'emploi.<sup>136</sup> Les cas de la venue de 900 000 pieds noirs en 1962 en France ou l'arrivée en Israël à partir de 1989 de près de 500 000 Russes (10% de la population active !), illustrent parfaitement cet aspect de l'immigration. A contrario, entre 1984 et 1986 la Région de Montbéliard a connu des licenciements massifs chez Peugeot ainsi qu'une opération « retour au pays » sans équivalent. Les conséquences économiques de cette situation qui a amené près de 7000 immigrés (5% de la population) à quitter la Région, furent désastreuses et touchèrent d'autres entreprises et des secteurs comme le logement, l'école, les commerces de services...

Aucune analyse économique sérieuse ne permet de confirmer l'existence d'un lien direct entre le volume de l'immigration et le niveau de chômage. Il apparaît dès lors difficile de justifier une politique migratoire restrictive par l'impératif de lutte contre le chômage. D'autant que d'un point de vue macro-économique, l'immigration contribue à l'augmentation de la demande de travail comme à celle de l'offre. Tandis que d'un point de vue sectoriel, elle facilite les redéploiements et l'ajustement de l'emploi<sup>137</sup>.

Les diverses discriminations que l'on prétend vouloir combattre trouvent justement une caution très forte dans le discours ou le présupposé particulièrement contestable, selon lequel la présence de l'étranger ne serait légitime que dans la mesure où il nous serait utile.

## 2.3. Les éléments du débat européen

Les débats sur la politique migratoire en Europe s'articulent aujourd'hui autour de trois propositions<sup>138</sup> :

1. Une migration de remplacement sera nécessaire pour parer au vieillissement de la population et aux déficits démographiques. Les divers scénarios sont généralement basés sur l'offre sans prendre en compte les compétences.
2. Il existe un marché mondial sur lequel l'immigration est considérée comme un moteur de croissance économique. Les compétences humaines sont perçues comme des

<sup>134</sup> CERC-ASSOCIATION (1999), *Immigration, emploi et chômage*, Dossier n° 3, Paris

<sup>135</sup> FONDATION COPERNIC (2001), op. cit., p.28

<sup>136</sup> FONDATION COPERNIC (2001), op. cit., pp.32-33

<sup>137</sup> Pour une démonstration complète de cette assertion, voir « Immigration, emploi, chômage : un débat dénaturé » in FONDATION COPERNIC (2001), op. cit., p.25 à 35

<sup>138</sup> SALT John (2001), *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe*, CDMG (2001) 33, Novembre 2001, p.3

ressources économiques nationales pour lesquelles les pays sont en concurrence (cf. « fuite des cerveaux »).

3. Des pénuries de compétences spécifiques sont apparues pour diverses raisons (demande excédentaire de nouveaux types de compétences, manque de formation, faible sédentarisation, carences du secteur public) et freinent la croissance économique.

Le rôle des migrations dans l'évolution démographique européenne est examiné depuis quelques années avec de plus en plus d'attention en raison des préoccupations croissantes que suscite la série de changements que risquent de connaître l'offre et la demande de main-d'œuvre. Parmi les problèmes soulevés on envisage essentiellement le vieillissement des populations, la trop faible proportion de la population active, le paiement des pensions et peut-être même une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et moins qualifiée<sup>139</sup>.

Partant de l'hypothèse que la population européenne aura diminué de moitié entre 1995 et 2050, la Division de la Population des Nations Unies a laissé entendre que l'Europe pourrait avoir besoin d'une population complémentaire de un à treize millions de migrants par an entre 2000 et 2050<sup>140</sup> pour faire face à ces problèmes potentiels.

Il faut cependant noter qu'une bonne partie du débat actuel sur l'immigration en Europe, est limitée par la difficulté de se procurer des données à jour, sans ambiguïté et cohérentes sur les populations étrangères et les flux de migrants internationaux. La disponibilité de données internationales dans toute l'Europe s'est toutefois améliorée ces dernières années, bien qu'il subsiste des manques considérables et des incohérences. Les principaux outils statistiques plus ou moins fiables dont dispose l'Europe aujourd'hui sont :

- La publication annuelle du Conseil de l'Europe, « Evolutions démographiques récentes en Europe »
- Le rapport SOPEMI annuel de l'OCDE « Tendances des migrations internationales »
- EUROSTAT qui publie chaque année « Statistiques démographiques » et « Stratégies migratoires »

Par ailleurs, la complexité des migrations est un problème de plus en plus considérable. Les mouvements réels actuels, caractérisés par des formes et des dynamiques nouvelles, ne se reflètent souvent pas dans les concepts de migration sur lesquels est fondée la collecte des données statistiques. Les mouvements et les changements de statut à court terme, ainsi que les migrations clandestines, sont particulièrement difficiles à saisir<sup>141</sup>. Lorsque des chiffres existent, il n'est pas toujours possible de découvrir la méthode utilisée pour réaliser des estimations de la population clandestine. L'élaboration de politiques migratoires a pourtant grand besoin de cette solide base statistique qu'on est en train de mettre en place en Europe.

Sur base des chiffres dont l'Europe dispose aujourd'hui, les étrangers représenteraient environ 2,6 % de la population totale du continent européen. Les principales communautés d'étrangers au sein de chaque pays sont le reflet des politiques de recrutement de main-d'œuvre et, en

<sup>139</sup> Voir notamment « Europe's Population and Labour Market Beyond 2000 », Punch A. et Pearce D., Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2000

<sup>140</sup> Division de la Population des Nations Unies, New York (2000), *Replacement Migration. Is it a Solution to Declining and Ageing Populations ?*

<sup>141</sup> John Salt (2001), op.cit., p. 6

particulier, de liens historiques et de relations bilatérales avec d'anciennes colonies. Dans la plupart des pays européens, l'essentiel de la population étrangère vient de pays ne faisant pas partie de l'Union européenne à l'exception de la Belgique, du Luxembourg, de l'Irlande et dans une moindre mesure, de la France, de la Grande Bretagne, de l'Espagne et de la Suède.

S'il n'existe pas de statistiques fiables sur le nombre total de personnes qui émigrent, les estimations relatives au nombre de personnes vivant à l'extérieur de leur propre pays varient entre 50 et 100 millions à l'échelle de la planète. Ce qui est frappant dans ce chiffre, c'est de constater qu'un nombre aussi faible de personnes choisissent de s'établir dans un autre pays, contrairement à ce qui est généralement admis.

Au vu de ce qui précède, l'on pourrait plutôt se demander pourquoi les migrations n'ont pas été plus importantes. D'après Hans ENTZINGER<sup>142</sup>, deux facteurs essentiels tendent à limiter les migrations à un niveau bien inférieur à ce que l'on aurait pu attendre dans des modèles économiques caractérisés par la libre circulation de la main-d'œuvre. La plupart des individus ne se comportent pas comme s'ils étaient motivés uniquement par des possibilités économiques. Les liens culturels, sociaux et politiques établis dans les sociétés de naissance restent en effet des éléments déterminants dans les choix de vie opérés par nombre de personnes. Par ailleurs, c'est justement parce qu'ils sont dans un réseau migratoire transnational que certains individus restent au pays. Ainsi, il est fréquent que des familles d'immigrés mettent en commun leurs ressources pour que leurs membres qui travaillent à l'étranger permettent à leurs parents de demeurer dans leur pays et de conserver un foyer au sein duquel les premiers pourront revenir.

#### 2.4. Perspectives bruxelloises

Si les statistiques relatives aux flux migratoires présents sont peu fiables, il est par conséquent difficile d'estimer les migrations futures. Quelques perspectives très générales sont présentées ici pour la Région bruxelloise.

D'après le Rapport annuel 2000 du CECLCR, « *C'est la Région de Bruxelles-Capitale qui est de loin la Région attirant le plus d'immigrants. Ainsi en 1999, comparativement à sa taille, la population bruxelloise a accueilli 5,6 fois plus d'immigrants étrangers que la Flandre et 5 fois plus que la Wallonie* ».

Selon Deboosere et al. (2001), la taille de la population bruxelloise pourra être fortement influencée par les courants de migration des vingt prochaines années. Ainsi les perspectives de l'INS-BFP de 1995 montrent qu'un plus faible niveau des immigrations internationales comme constaté entre 1990 et 1995 ou la continuation du phénomène de suburbanisation comme constaté entre 1987 et 1994 pourrait engendrer une diminution de la population bruxelloise de plus de 14%, cette diminution étant encore plus forte si ces deux éléments se conjuguent. Les projections plus récentes de la VUB de 2000 sont relativement plus optimistes car si les hypothèses de fertilité et mortalité sont relativement semblables à celles de l'INS, elles ont pris en compte les tendances plus récentes de migration. Dans cette optique, si un phénomène de suburbanisation devait reprendre vers 2005, Bruxelles maintiendrait son niveau de population. Cependant, la première couronne se composerait encore plus d'enclaves ethniques et la seconde couronne serait encore plus internationale du fait de l'installation des immigrants non européens dans la première couronne, de l'émigration des immigrants européens vers la seconde couronne et du phénomène de suburbanisation.

---

<sup>142</sup> ENTZINGER Hans (1999), *Différents et égaux : modèles pour l'analyse des politiques d'intégration*, Conseil de l'Europe

En terme de structure d'âge d'ici 2020, le vieillissement sera plus prononcé que maintenant dans le cas d'une plus faible immigration ou d'une plus rapide suburbanisation. Inversement, une plus grande immigration augmentera la population en âge de travailler. En fait, la population d'origine immigrée installée à Bruxelles depuis de nombreuses années ne peut plus être caractérisée comme une population jeune, elle vieillit. Si elle a eu pour conséquence de diminuer la moyenne d'âge de la population bruxelloise, ce n'est plus le cas. En effet, les populations immigrées ou d'origine immigrée ont été affectées à plusieurs niveaux par leur implantation sur le territoire belge : au niveau des projets de carrière, des possibilités d'emploi, de scolarisation, de formations... D'un point de vue démographique, culturel et social, l'on assiste donc à des modifications des structures d'âges, de la composition de ménage, des taux de natalité... Les immigrants étant caractérisés depuis toujours par un âge relativement jeune, ce seront donc les nouveaux flux migratoires qui permettront de rediminuer cette moyenne d'âge.

Après 2020 par contre, ce n'est plus du tout la même image qui se dessine. Le taux de fertilité déjà bas pourrait encore diminuer du fait du plus grand contrôle de la fertilité et des mariages plus tardifs au sein des populations d'origine immigrée. La part du nombre d'enfants diminuerait alors de près de 10 points de % tandis que celle du nombre de personnes âgées augmenterait de 6 points. Un nombre important de migrants serait alors nécessaire pour maintenir la taille de la population bruxelloise à son niveau actuel et pour rajeunir sa structure d'âge.

Le Comité européen sur les migrations a mis en évidence lors d'un séminaire en 2001<sup>143</sup> plusieurs problématiques relatives aux migrants âgés, soit âgés de 45 ans ou plus et résidant légalement dans un des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les problématiques mises en évidence trouvent largement leurs origines dans l'absence de politiques d'intégration pendant de longues années, considérant que l'immigration n'était que de travail et par là, provisoire.

Les situations précaires sont les suivantes :

- Connaissance insuffisante de la langue du pays d'accueil
- Faible niveau d'éducation
- Chômage ou emplois faiblement rémunérés
- Isolement social et donc participation faible
- Problèmes de santé en raison de la situation sociale, économique et financière
- Difficulté de choix entre le retour au pays ou l'installation définitive dans le pays d'accueil.

Ces divers éléments donnent donc des pistes quant aux politiques à mettre en œuvre afin d'améliorer la situation précaire des personnes âgées immigrées ou d'origine immigrée mais également des pistes pour éviter que ce type de situations se reproduisent dans l'avenir.

---

<sup>143</sup> CONSEIL DE L'EUROPE (2001), « Cohésion sociale : développement », *Bulletin électronique*, n°3, Novembre 2001, p.10

### 3. Recommandations et bonnes pratiques<sup>144</sup>

#### 3.1. Initiatives européennes

A l'heure actuelle, la plupart des pays européens sont dotés de politiques permettant de traiter tel ou tel aspect de l'immigration, mais rares sont ceux qui peuvent prétendre embrasser tout l'éventail de la typologie migratoire et des questions qui s'y rapportent. Sur ces questions, la Commission européenne a élaboré des projets de directives<sup>145</sup> et le Comité économique et social européen s'est prononcé dans plusieurs avis<sup>146</sup>. Le Conseil de l'Europe a, pour sa part, récemment publié un rapport intitulé « Diversité et Cohésion »<sup>147</sup> qui suggère comment élaborer des politiques d'intégration novatrices au niveau national. Les développements qui suivent s'inspirent en grande partie des recommandations contenues dans ce rapport ainsi que celles présentées dans le « Cadre pour les politiques d'intégration »<sup>148</sup> publié par la Direction Générale – Cohésion sociale – du Conseil de l'Europe.

Sous l'impulsion des ministres européens responsables des migrations, le Comité européen sur les migrations du Conseil de l'Europe a également créé un groupe de réflexion d'experts qui a présenté un premier rapport en octobre 1998. En novembre 2000, ce même Comité a publié un rapport intitulé « Vers une stratégie de gestion des flux migratoires »<sup>149</sup>.

Le Conseil de l'Europe - qui a notamment pour objectif de consolider la coopération européenne relative aux migrations - œuvre par ailleurs depuis quelques années à l'identification et à l'élaboration d'instruments visant à améliorer les politiques d'intégration menées en Europe. Récemment, les activités du Conseil se sont concentrées sur « *l'intégration des immigrés et des populations issues de l'immigration dans les sociétés d'accueil et la mise en place de bonnes relations intercommunautaires dans des sociétés pluriethniques* »<sup>150</sup>.

Les défis liés aux questions d'intégration des populations immigrées et de gestion des migrations ont ainsi été au centre d'une Conférence ministérielle organisée les 16 et 17 septembre 2002 à Helsinki, et intitulée « Les migrants dans nos sociétés : Quelles politiques au 21<sup>e</sup> siècle »<sup>151</sup>. La promotion d'une société plus accueillante, plus tolérante et valorisant la diversité culturelle, l'amélioration de l'image de l'immigration dans l'opinion publique et l'égalité des chances pour les immigrés sur le lieu de travail sont quelques unes des questions centrales abordées à l'occasion de cette rencontre.

---

<sup>144</sup> Les recommandations suivantes sont proposées par la Fondation Copernic.

<sup>145</sup> Voir à ce propos la Proposition de directive sur les conditions d'entrée et de séjour dans le JO C 332 E du 27 novembre 2001, et la directive sur le statut de réfugié dans le JO C 62 du 27 février 2001.

<sup>146</sup> Voir à ce propos l'avis adopté par le CES le 16 janvier 2002 (Rapporteur : M. PARIZA CASTAÑOS) et l'avis du CES dans le JO C 193, du 10 juillet 2001 (rapporteur : M. MELÍCIAS).

<sup>147</sup> Rapport disponible sur le site Internet du Conseil de l'Europe <http://www.coe.int>

<sup>148</sup> COUSSEY Mary (2000), op.cit.

<sup>149</sup> COMITÉ EUROPÉEN SUR LES MIGRATIONS (2002), op.cit.

<sup>150</sup> Voir le site Internet du Conseil de l'Europe <http://www.coe.int>

<sup>151</sup> Pour plus de détails sur le déroulement et les résultats de la Conférence, se reporter au site Internet du Conseil de l'Europe <http://www.coe.int>

Walter SCHWIMMER, Secrétaire général du Conseil de l'Europe, y a notamment plaidé<sup>152</sup> pour une prise en compte formelle des principes de tolérance et de non-discrimination ainsi que des dispositions des Conventions de Genève dans les actions européennes entreprises en matière d'immigration. Il y a également souligné que « *l'intégration devait être perçue comme un processus interactif basé sur une volonté d'adaptation mutuelle des immigrés et de la société qui les accueille. Tout au long de ce processus, a-t-il ajouté, et dans chaque domaine de la vie en société, la diversité doit s'apprécier comme étant une source d'enrichissement mutuel* »<sup>153</sup>. De nombreuses personnalités politiques européennes sont également intervenues dans le sens d'une cohabitation plus harmonieuse entre les personnes vivant en Europe.

### 3.2. Au-delà des mots...

Au-delà des discours savamment médiatisés et des déclarations de bonnes intentions, il ressort, de la plupart des débats actuels animant la communauté intellectuelle européenne sur la question, que l'efficacité des stratégies visant à intégrer les immigrés et les minorités ethniques, dépendra avant tout de l'engagement sans réserve des gouvernements à mener ces politiques. Cet engagement implique certes des prises de positions politiques claires assorties d'actions concrètes mettant en œuvre des instruments appropriés. Il postule toutefois aussi que nos sociétés prennent conscience du fait qu'il n'est pas tenable de répéter inlassablement, comme elles le font, que la question de l'intégration et celle des migrations sont liées tout en ne convoquant la question de l'intégration que lorsqu'il s'agit de justifier des politiques migratoires restrictives. En effet, si intégration et migrations sont liées, il apparaît trop souvent qu'on laisse les objectifs en matière de migrations entrer en conflit avec les politiques d'intégration basées sur des scénarios qui prévoient des migrations de masse vers les Etats riches d'Europe occidentale. Or certaines tendances qui ont amené un accroissement de la mobilité internationale des populations existent depuis longtemps, peut-être même depuis des siècles, même si d'autres sont beaucoup plus récentes. Pour le dire avec Nacira GUÉNIF-SOUILAMAS<sup>154</sup> « *à l'inverse de ce qui est constamment affirmé, c'est bien l'intégration qui est éphémère au regard de migrations durables.* »

Les flux migratoires et l'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil sont évidemment très interdépendants, mais ce bref aperçu démontre que leur lien est complexe. Une conception véritablement ouverte de l'intégration devrait donc éviter les réponses simples en tenant pour acquis que :

1. Si des programmes d'intégration généreux et réussis sont incontestablement des aimants qui encouragent l'immigration, il ne s'agit là que d'une cause parmi d'autres expliquant tel ou tel mouvement migratoire.
2. La réduction de l'immigration ne favorise pas forcément l'intégration même si depuis l'arrêt du recrutement organisé de main-d'oeuvre étrangère en 1973-1975, les pays européens prétendent volontiers le contraire. En effet, les restrictions à l'immigration ont généralement des répercussions négatives sur les immigrés installés de longue

---

<sup>152</sup> Le discours d'ouverture de la Conférence ministérielle du lundi 16 septembre 2002, est également disponible sur le site Internet du Conseil de l'Europe <http://www.coe.int>

<sup>153</sup> Discours d'ouverture, op.cit.

<sup>154</sup> GUÉNIF-SOUILAMAS Nacira (2002), « Immigration/Intégration : le grand découplage », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, n° 131, Décembre 2002. Nacira Guénif-Souilamas est maître de conférences à l'université Paris XIII et chercheuse au GRESEA et au CADIS.

date. Souvent, la réglementation de l'immigration ne vise pas spécifiquement les nouveaux arrivants mais d'une manière plus générale les ressortissants étrangers. Dès lors, même s'ils sont en situation régulière, les migrants appartenant à des « minorités visibles » deviennent l'objet de contrôles policiers accrus et voient souvent augmenter l'hostilité de la population et la discrimination de l'ensemble de la société à leur égard. Il conviendrait dès lors de poursuivre les recherches sur l'impact des nouvelles vagues d'immigration et de leur restriction. Ces études manquent cruellement aujourd'hui, ce qui permet à certains de continuer à véhiculer la thèse sans fondement selon laquelle les migrations constitueraient une menace sans cesse grandissante pour les habitants des pays industrialisés.

L'intégration au niveau mondial exige que certaines portes de l'immigration restent ouvertes. Les gouvernements et les opinions publiques des pays d'immigration très industrialisés commencent à comprendre que les politiques en matière d'immigration ne doivent pas se préoccuper seulement d'intégration à l'intérieur du pays et de contrôles aux frontières. Elles doivent aussi s'attaquer aux racines du problème, aux conditions qui poussent les populations à quitter leur pays d'origine. Jusqu'à présent, cette prise de conscience n'a pas débouché sur des actions concrètes. Mais même dans ce cas, l'essor industriel des pays d'émigration entraînerait sans doute dans un premier temps une augmentation du nombre des départs. S'ils veulent assurer un développement durable, les programmes d'investissement et l'aide économique ne doivent pas être conçus comme le prix à payer pour éviter une immigration additionnelle. L'un des meilleurs moyens de réduire les poussées migratoires serait d'encourager la démocratie et le respect des droits de l'homme dans les pays d'émigration. Les démocraties industrialisées devront également continuer à ouvrir leurs portes aux individus fuyant les persécutions politiques, les conflits armés, les guerres civiles et autres tragédies provoquées par l'homme. Une politique d'intégration à l'échelle mondiale exclut donc en ce sens le durcissement des conditions d'entrée des réfugiés et des migrants économiques.

### 3.3. Recommandations

Il existe de nombreux instruments<sup>155</sup> juridiques permettant la mise en œuvre de politiques d'intégration efficaces. Parmi les plus couramment envisagées dans la littérature européenne, il faut compter :

- la garantie de la sécurité de résidence ;
- la protection contre les expulsions et la durabilité des statuts ;
- la politique de regroupement familial ;
- les mesures juridiques contre la haine et la violence raciales ;
- le respect du droit à l'égalité de traitement ;
- l'acquisition de la citoyenneté et le droit de vote ;
- et enfin les politiques de discriminations positives.

Ces six catégories de mesures juridiques se fondent sur les normes élaborées par le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne. Il existe de nombreux autres instruments dont nous passerons certains en revue. C'est le cas notamment : des politiques menées en matière de lutte contre l'échec scolaire ; d'accueil des étrangers ; d'apprentissage de la langue du pays d'accueil ; de culture et de médias ; de contrats locaux ; d'insertion professionnelle ; d'enfance et de

---

<sup>155</sup> Voir, notamment, Conseil de l'Europe (1999), *Recensement des instruments juridiques pour une politique d'intégration réussie*

jeunesse ; d'emploi et de formation continue ; d'accès aux soins de santé et aux services sociaux ; de logement. En vertu du principe de subsidiarité notamment, c'est à chaque pays qu'il appartient de combiner les différents éléments pour obtenir les résultats les mieux adaptés à leur société.

*(a) La sécurité de résidence, la protection contre l'expulsion et le statut durable*

La sécurité de résidence est le point de départ de toute politique sur l'intégration des étrangers. Ce premier facteur d'intégration est la reconnaissance par la communauté d'accueil du fait que l'immigré a un avenir à long terme dans leur société. De très nombreux ressortissants de pays tiers vivant sur le territoire de l'Union européenne, sont actuellement freinés dans leur processus d'intégration dans un pays où ils vivent parfois depuis de nombreuses années. C'est le cas par exemple de certains candidats réfugiés en attente d'une réponse des services nationaux compétents. Il est absolument impensable de continuer à délivrer des ordres de quitter le territoire européen après des années de procédure durant laquelle la personne demandeuse d'asile a commencé une intégration par ailleurs trop souvent rendue particulièrement difficile en raison de cette attente à laquelle correspondent des statuts « de seconde zone ». Cette reconnaissance permettrait de consacrer juridiquement des situations de fait qui mériteraient de l'être et d'offrir certaines garanties aux étrangers contre des employeurs ou d'autres membres de la société qui recourent à la menace et au chantage concernant le retrait de leur permis de séjour.

La sécurité de résidence implique, d'une part, un statut durable non soumis à une révision périodique pouvant entraîner le retrait de ce statut. D'autre part, il implique la protection contre l'expulsion. Aucune sécurité de résidence ne peut être absolue sans la garantie, pour la personne immigrée, qu'aucune mesure d'expulsion ne sera prise contre elle à moins que son comportement personnel ne le justifie. Le Comité européen sur les migrations du Conseil de l'Europe envisage actuellement d'indiquer de manière plus précise encore les restrictions à l'expulsion des immigrants par la voie d'un Projet de recommandation au Comité des Ministres.

Là où on a laissé les entrées illégales et l'emploi irrégulier se développer sur une longue période, il n'y a pas d'autres solutions que mettre en place des procédures de régularisation. Les opérations de « régularisations massives » ponctuellement opérées dans plusieurs pays européens, comme la Belgique en 2000, ne constituent pas en elles-mêmes un instrument miracle d'intégration. Elles s'avèrent cependant particulièrement utiles pour bon nombre de personnes pour qui elles constituent la première étape d'une intégration juridique nécessaire à la poursuite d'une intégration sociale ou professionnelle parfois commencée de longue date et rendue particulièrement difficile voire absurde par l'absence même de reconnaissance juridique de la seule présence de la personne sur le territoire d'accueil.

*(b) La politique de regroupement familial*

Plus l'immigrant a de liens dans le pays d'accueil, plus il est motivé pour s'intégrer dans la société. Par conséquent les politiques de regroupement familial favorisent le processus d'intégration. Par ailleurs, plus vite ce regroupement est réalisé – notamment en ce qui concerne les enfants – plus il est facile pour eux de s'intégrer dans le pays d'accueil. L'adoption de mesures discriminatoires, comme lorsque les immigrants ont des possibilités de regroupement familial plus restreintes que les nationaux, exacerbe le sentiment qu'ont les immigrants d'être des citoyens de deuxième zone.

En France, par exemple, les autorités compétentes en matière de migrations, travaillent à la reconnaissance et à la promotion des « femmes relais » qui jouent dans les quartiers un rôle primordial d'intégration en favorisant la mise en relation et la médiation des populations

issues de l'immigration avec les services publics. Cet aspect de la prise en compte des relations familiales des étrangers est particulièrement intéressant et important à valoriser pour ce qui concerne les familles issues de cultures où les femmes jouent un rôle essentiel au sein de la famille, rôle qui devrait être valorisé dans le cadre du processus d'intégration des familles d'immigrés.

*(c) Les mesures contre la haine et la violence raciales*

Certains pays européens ont promulgué une législation satisfaisant à leur obligation, au titre de l'ICERD<sup>156</sup>, d'agir contre la haine et la violence raciales. Ce genre de législation permet de montrer à la société d'accueil la voie de l'acceptation des immigrés, quelles que soient leur origine ethnique ou religieuse. Toutefois, l'expérience montre que l'adoption de telles mesures répressives contre la haine et la violence raciale ne donne lieu que rarement à des actions pénales couronnées de succès. Aussi stricte que soit cette législation, elle est, pour maintes raisons, insuffisante. Des mesures complémentaires sont dès lors nécessaires afin que des textes aussi importants et ayant pour vocation d'être appliqués ne demeurent pas vains.

Il s'avère toutefois que les politiques de lutte contre les discriminations raciales qui négligent de s'attaquer aux structures et aux racines de l'exclusion sociale profitent essentiellement aux membres relativement privilégiés des minorités et non aux couches les plus défavorisées. Ces réserves ne pourront cependant être prises en compte qu'une fois que la question de la discrimination ethnique et raciale aura été sérieusement abordée, puisqu'il ne suffit pas de l'esquiver comme certains, en prétendant que l'égalité juridique de tous les individus suffira à mettre un terme au problème.

*(d) Le droit à l'égalité de traitement*

Tant que certains avantages sociaux et économiques sont accordés aux seuls ressortissants d'un pays, à l'exclusion des immigrés, il y a un sérieux obstacle à l'intégration. En dehors de certains cas tout à fait limités<sup>157</sup>, la préférence nationale compromet les politiques d'intégration en établissant entre la population locale et les immigrés une distinction qui accentue et justifie la différence de traitement au détriment de ces derniers. Parfois la discrimination est explicite. C'est le cas notamment si les ressortissants étrangers (ou les ressortissants étrangers originaires de pays tiers dans l'Union européenne) n'ont pas accès à certains postes, logements et avantages sociaux.

Il existe par ailleurs de nombreuses discriminations indirectes mais réelles qui se traduisent par des mesures qui limitent l'accès aux prestations. Même si ces mesures n'excluent pas de façon explicite les ressortissants étrangers, elles ont cet effet dans leur application. C'est le cas par exemple, lorsqu'il faut notamment avoir séjourné pendant longtemps dans le pays pour bénéficier de telle ou telle prestation, ce qui favorise les nationaux au détriment des étrangers. Le droit à l'égalité de traitement devrait aussi être étendu à ce domaine de discrimination indirecte. Les immigrés doivent avoir le sentiment et l'assurance qu'ils ont droit à l'égalité tant en théorie qu'en pratique et qu'ils peuvent contester toute pratique ou législation qui leur dénie apparemment ce droit.

En matière de discrimination entre les sexes, au niveau de la communauté européenne, on a pris d'importantes mesures pour alléger la charge qui pèse sur le plaignant. Par exemple, selon une directive adoptée en 1997, en matière de discrimination entre les sexes, les Etats membres

---

<sup>156</sup> Convention Internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, ratifiée par la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

<sup>157</sup> Le fait de réserver aux nationaux des postes de haut responsable dans l'Administration, par exemple.

sont tenus de veiller à ce que, lorsqu'une personne s'estimant lésée parce que le principe de l'égalité de traitement ne lui a pas été appliqué établit des faits dont on peut présumer la nature discriminatoire, c'est au contrevenant supposé de prouver l'absence de toute discrimination. En outre, lorsque les faits ne sont pas clairs, la présomption de discrimination s'applique. Il suffit qu'il y ait eu réellement discrimination. Si ces règles étaient étendues à la discrimination dans d'autres domaines qui concernent plus directement la situation des immigrés, ce serait véritablement un instrument efficace pour parvenir à instaurer l'égalité, condition préalable à l'intégration.

Les politiques doivent s'attaquer aux schémas structurels de l'inégalité et de l'exclusion et non pas se contenter de lutter contre le fait que beaucoup d'immigrés occupent les échelons inférieurs de la société. Si l'on veut extirper les causes de l'exclusion et de la « non intégration » des minorités ethniques, il faut certes que les politiques sociales aient de grands objectifs concrets comme la nouvelle réglementation du marché de la main-d'œuvre dans les secteurs où les salaires et les conditions de travail ne respectent pas des normes minimales ou encore l'amélioration des infrastructures et des logements dans certains quartiers sinistrés. Mais lorsque l'exclusion des groupes ethniques devient un phénomène structurel et endémique dans les sociétés d'immigration, les mesures d'égalité des droits pour tous et de lutte contre les causes structurelles des inégalités doivent être associées à des programmes plus spécifiques de lutte contre les discriminations collectives dans l'ensemble de la société. Les politiques sociales devraient donc aller au-delà de la garantie de droits égaux et se préoccuper des problèmes de ségrégation dans l'emploi, le logement et l'éducation notamment.

Il serait intéressant de créer des institutions indépendantes des pouvoirs publics au niveau administratif afin de superviser les programmes, d'assigner l'administration en justice ou défendre les victimes des discriminations. La remarque pourrait s'appliquer concernant la lutte contre la discrimination à l'embauche et à l'avancement professionnel, ou la discrimination au logement pratiquée par certains propriétaires par exemple.

#### (e) L'acquisition de la citoyenneté, le droit de vote, la citoyenneté européenne

L'acquisition de la citoyenneté permet à un immigré de s'identifier à la vie politique du pays d'accueil et d'y participer de telle façon que son intégration s'en trouve favorisée.

Le projet de Convention du Conseil européen sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local devrait être pris comme point de départ pour débloquer la situation en ce qui concerne l'extension des possibilités de participation politique des ressortissants étrangers, actuellement dans l'impasse.

On considère souvent que la faible participation électorale ou la polarisation ethnique du vote des immigrés sont des indices de désintégration politique, lesquels servent alors volontiers d'arguments contre l'extension ou l'introduction des droits politiques des immigrés dans d'autres pays. On mélange ainsi les deux aspects de la question d'une manière qui paraîtrait inacceptable si elle était appliquée à un autre groupe de la population autochtone. Dans une démocratie libérale, l'argument en faveur des droits politiques généralisés fondés sur la résidence doit être considéré comme indépendant des modes et des taux de participation, même si ces derniers influent certainement sur les chances politiques de l'extension de ces droits.

Comme avec le droit de vote aux élections locales, on a sans doute manqué d'excellentes occasions de profiter de l'extension de certaines prérogatives jusqu'alors réservées aux ressortissants du pays pour accorder les mêmes droits aux étrangers des pays extra

communautaires. Si elle accorde effectivement des droits politiques aux ressortissants de l'Union, la récente révision des constitutions allemande et française, par exemple, confirme en revanche l'exclusion de la majorité des immigrés en instaurant un système de citoyenneté à trois niveaux : pleins droits politiques pour les ressortissants du pays, droits élargis pour les ressortissants des autres pays de l'Union, exclusion pour les étrangers des pays tiers.

Beaucoup d'efforts restent à faire en matière de droit de vote et d'accès à la naturalisation notamment. Il serait à cet égard utile d'élaborer des indicateurs d'inclusion et d'intégration juridique pouvant servir à mesurer les progrès accomplis dans la voie de rapprochement des droits fondamentaux des immigrés et des nationaux.

La gestion des migrations n'a cessé jusqu'à aujourd'hui de répondre aux seules exigences d'un libéralisme ne prenant en considération que la question de profit financier à court terme. L'économie a besoin de sans papiers, y compris au moment où elle s'apprête à embaucher des « élites » venues de l'étranger. Le préalable d'un nouveau contrat social devra passer par l'égalité des droits sans condition de nationalité.

#### (f) Les discriminations positives

L'action positive a été envisagée en Europe surtout dans le contexte de l'égalité de traitement entre les sexes. Elle a été présentée comme un traitement préférentiel conçu exclusivement et de manière spécifique pour « *permettre l'adoption de mesures qui, bien que discriminatoires en apparence, visent à éliminer ou à réduire certaines inégalités existant de fait dans la vie sociale* ». <sup>12</sup> Le but de l'action positive est de permettre l'adoption de mesures législatives rendant possible ou exigeant un traitement différentiel afin de remédier aux inégalités réelles.

La question de l'action positive n'a pas été uniquement l'objet de discussions de fond en Europe. Elle fait parfois aussi l'objet d'attaques lui reprochant de perpétuer précisément le type de comportement que les dispositions anti-discriminatoires visent à éliminer, ou encore de stigmatiser celles et ceux qui sont susceptibles d'en bénéficier. C'est pourquoi son inclusion dans des conventions comportant des dispositions en matière de droits de l'homme a été remise en cause.

Il reste que ces arguments sont de peu de fondement selon nous, et qu'il s'agit là d'un instrument tout à fait pertinent dont il serait dommageable de se priver. Un des rôles essentiels de tout état de droit consiste précisément créer de la justice là où elle n'existe pas et à la rétablir là où elle n'existe plus. C'est là même une des raisons d'être de l'Etat sans lequel nous serions exclusivement dépendants des lois de la nature ou de celles du marché.

#### (g) Les politiques d'accueil

La réussite de l'accueil des étrangers dans leur pays d'accueil, est une condition primordiale pour une bonne intégration, les premiers contacts avec cette société d'accueil étant décisifs pour la suite du processus d'intégration. L'enjeu de la politique d'accueil est de faciliter l'insertion de ces personnes à un moment où elles sont souvent fragilisées et où des besoins d'accompagnement s'expriment en matière de connaissance des règles de la vie dans le pays d'accueil, d'apprentissage de la langue ou d'accès aux droits sociaux, à l'emploi et au logement.

En France, la relance de la politique d'accueil en juin 1999 a notamment permis d'élargir le public concerné par la politique d'accueil précédemment menée. En effet, il a été élargi aux familles de réfugiés, ainsi qu'aux membres étrangers de familles de français. Des plates formes ont également été mises en place dans quinze départements français. La plate-forme d'accueil s'organise en plusieurs phases comprenant une présentation de la vie en France à partir d'un support audiovisuel, une visite médicale, un entretien social qui a pour objectif

d'établir un diagnostic personnalisé des besoins des nouveaux arrivants et de délivrer une information sur les différentes démarches à entreprendre, un positionnement linguistique destiné à évaluer les besoins de formation avec orientation si nécessaire vers des structures d'alphabétisation ou des cours de français.

En 2001, la France a recensé une quarantaine de plans départementaux d'accueil, et un projet d'élaboration dans trente autres départements. Les quinze plates formes d'accueil ont reçu 26.336 personnes dont 19.434 dans les 8 départements d'Ile-de-France. Parmi elles, 9.745 personnes ont passé un bilan linguistique (37%) et 7.551 un entretien avec une assistante de service social spécialisé (soit 28,7% des accueillis). Les statistiques par catégorie d'étrangers montrent que les membres étrangers de famille de Français représentent 75% des personnes accueillies sur les plates-formes.

Il est par ailleurs intéressant de remarquer que les principaux thèmes abordés par les primo-arrivants au cours du premier accueil concernaient plus particulièrement : la formation professionnelle, l'accès à la formation professionnelle et l'accès à l'emploi ; le logement ; l'enfance (modes de garde, scolarité...) ; l'équivalence des diplômes ; l'accès à la nationalité française ; la situation des jeunes de plus de seize ans ; la peur de l'isolement et des écarts culturels au sein de la famille. Toutes ces questions mériteraient donc bien d'être systématiquement envisagées sous l'angle de l'intégration.

#### (h) L'apprentissage de la langue

Les premiers programmes d'accueil ont négligé cet aspect de l'intégration puisqu'on a considéré que les immigrés n'occuperaient que des emplois non qualifiés et retourneraient rapidement chez eux. A partir du constat que la maîtrise insuffisante de la langue constitue un grave handicap à bien des égards, voire une discrimination, la Direction française de la Population et des Migrations (DPM), d'autres ministères français ainsi que des représentants de la société civile organisée, ont entrepris une vaste réflexion, notamment pour faire naître une réflexion sur la possibilité de la naissance d'un droit à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, l'enjeu étant de faire naître, à terme, un véritable droit à la langue pour les immigrés.

Il est intéressant de noter que les sociétés industrialisées modernes ne requièrent pas d'homogénéité linguistique. Il existe très peu de pays du monde contemporain où l'homogénéité linguistique soit réellement menacée par l'immigration. Et si dans certaines régions et zones urbaines des Etats-Unis, les membres de certaines communautés de langue espagnole ne communiquent pratiquement pas avec les anglophones, cela s'explique bien plus par une ségrégation territoriale presque totale plutôt que par l'opiniâtreté des immigrés à vouloir garder leur propre langue. Dans des structures sociales où la ségrégation est moindre, les immigrés sont fort enclins à apprendre la langue du pays où ils vivent et travaillent. L'apprentissage de la langue devrait donc être vigoureusement encouragé dans le cadre de programmes d'éducation des adultes.

#### (i) La culture et les médias

Le soutien aux actions et aux manifestations culturelles participant à l'intégration et à la lutte contre les discriminations constitue également un élément essentiel. Le soutien au financement de productions cinématographiques sensibilisant tant la population étrangère que les membres de la société d'accueil à une meilleure connaissance des cultures est essentiel.

#### (j) Le système éducatif

Dans nos sociétés, c'est dans le système éducatif que les enfants non seulement acquièrent des connaissances et des aptitudes mais entament et développent également leur processus de

socialisation et font l'apprentissage de la citoyenneté. C'est également à travers celui-ci que se transmettent les valeurs sociales et culturelles. De plus, en tant qu'instrument essentiel pour favoriser l'égalité des chances, il revêt une très grande importance politique.

Garantir l'accès au système éducatif dans des conditions d'égalité, dès la phase préscolaire, aux enfants d'immigrés est une priorité pour progresser sur la voie de l'intégration sociale. Il faut attacher une importance particulière à la formation des femmes immigrées. L'apprentissage de la langue, la connaissance des droits de l'Homme, des droits civiques et sociaux existants dans la société d'accueil et la formation professionnelle sont des outils essentiels pour l'intégration sociale de celles-ci et de leurs familles, en raison de l'effet multiplicateur de l'éducation des femmes. Les syndicats et les associations d'enseignants, les employeurs et l'initiative sociale doivent veiller, aux côtés des autorités publiques, à ce que les systèmes éducatifs servent de vecteurs pour la transmission des valeurs de tolérance et de pluralité. Il faut analyser les contenus des textes et des autres matériels pédagogiques pour en éliminer toute considération négative vis-à-vis des immigrés et toute considération directe ou indirecte à contenu raciste ou xénophobe, même de nature subliminale, ainsi que toute appréciation dévalorisante des cultures différentes. L'un des problèmes les plus importants que les enfants d'immigrés doivent affronter à l'école est le passage à l'enseignement professionnel et universitaire.

La formation des adultes dans le système éducatif revêt une grande importance dans les politiques d'intégration sociale. La langue maternelle des personnes immigrées est une valeur culturelle pour ceux qui l'utilisent comme pour la société réceptrice, raison pour laquelle il faut que les pouvoirs publics encouragent son enseignement et son utilisation dans le système éducatif. Les accords passés avec les autorités des pays d'origine des immigrés pour la promotion de leur langue et de leur culture constituent une démarche positive.

*(k) L'emploi et la formation continue, l'insertion professionnelle*

L'accès à l'emploi est également un élément essentiel de l'intégration. Un emploi fournit des revenus réguliers et une indépendance économique, la sécurité, et de nombreuses opportunités en termes d'intégration et d'interaction avec la population du pays d'accueil<sup>158</sup>. L'intégration des immigrés et des minorités ethniques défavorisées dans la société passe obligatoirement par une stratégie visant à améliorer leur accès à l'emploi qui peut s'articuler autour de cinq grandes mesures<sup>159</sup> :

- Informer l'opinion publique sur la discrimination et la sensibiliser à la nécessité de se montrer tolérant et respectueux vis-à-vis des autres, de manière à ce qu'elle soutienne les actions menées ;
- Combattre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances sur une base juridique qui fixe des normes minimales de comportement pour les employeurs et les formateurs et restreigne la discrimination systématique ;
- Concevoir et développer des programmes de formation susceptibles de pouvoir répondre aux besoins particuliers des immigrés et des minorités ethniques. Les gouvernements doivent en la matière favoriser et soutenir les programmes du secteur privé ;

---

<sup>158</sup> Mary COUSSEY (2000), op. cit., p. 15

<sup>159</sup> Mary Coussey (1999), *L'accès des immigrés à l'emploi*, Editions du Conseil de l'Europe, Université de Cambridge, Royaume-Uni

- Les gouvernements doivent travailler activement avec les employeurs, les organisations patronales et les syndicats pour les associer aux plans visant à garantir l'avenir des jeunes, à la transmission de savoir-faire, à la formation en matière de recherche d'emploi, ainsi que pour influencer sur les politiques de recrutement et d'emploi des employeurs. Le gouvernement doit montrer la voie en adoptant des programmes actifs de recrutement, de formation et de promotion du personnel appartenant à des minorités ethniques dans l'administration ;
- Il convient d'évaluer l'ampleur et la nature des obstacles qui entravent l'accès à l'emploi ainsi que l'efficacité des mesures prises.

Les initiatives communautaires mises en oeuvre sur le terrain sont diverses, les plus importantes sont<sup>160</sup> :

- Le programme INTEGRA relatif à l'intégration sur le marché du travail des groupes menacés d'exclusion qui a permis de réaliser un grand nombre de projets centrés sur l'immigration
- Le programme actuel EQUAL<sup>161</sup> qui poursuit des objectifs similaires
- La stratégie européenne en faveur de l'emploi, définie lors du sommet de Luxembourg de 1997 et qui s'attache notamment à la lutte contre la discrimination sur le terrain de l'emploi

#### (l) Les contrats locaux

La création d'un Ministère de la Politique des Grandes Villes en Belgique ou en France, par exemple, constitue une à y répondre d'un point de vue local en se donnant les moyens d'agir sur tous les fronts. Malgré l'absence de données statistiques sur une durée suffisamment longue pour être significative, les politiques menées dans ce cadre méritent d'être encouragées et poursuivies en raison du succès qu'elles semblent rencontrer.

#### (m) Les associations diverses

Les associations ont toujours été et sont toujours des ferments d'intégration.

Les associations des Droits de l'Homme et des droits civiles ont par exemple une grande expérience de la lutte pour l'égalité sociale et les droits civiques. Leur travail de prévention pour éviter les comportements racistes et xénophobes mérite d'être souligné.

Comme montré pour le cas de la Belgique dans les chapitres précédents, les associations d'immigrés ont également joué un rôle important dans le processus d'intégration. Dès lors les pouvoirs publics et les organisations de la société civile doivent coopérer avec les associations d'immigrés, qui jouent un rôle important de médiation sociale et qui constituent un instrument privilégié pour la transmission de l'information parmi les immigrés.

Pour finir, on peut encore citer les associations de femmes. Dans la population immigrée, ce sont souvent les femmes qui rencontrent des difficultés spécifiques : dans l'accès au travail, dans la formation, dans l'utilisation des services sociaux de même qu'en ce qui concerne les droits fondamentaux.

---

<sup>160</sup> Voir COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL (2002), *AVIS sur L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée*, Bruxelles, 21 mars 2002

<sup>161</sup> Voir à ce propos l'avis du CES dans le JO C 75 du 15.3.2000 (rapporteur : M. SHARMA).

#### 4. Conclusion

L'Europe a connu trois grandes périodes de mouvements migratoires, les Première et Deuxième guerres mondiales et la dernière décennie. Aujourd'hui, les débats sur la politique migratoire en Europe s'articulent autour de trois propositions : une migration de remplacement sera nécessaire pour parer au vieillissement de la population et aux déficits démographiques ; il existe un marché mondial sur lequel l'immigration est considérée comme un moteur de croissance économique ; des pénuries de compétences spécifiques freinent la croissance économique. Parmi les problèmes soulevés l'Europe envisage essentiellement le vieillissement des populations, la trop faible proportion de la population active, le paiement des pensions et peut-être même une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et moins qualifiée.

Il faut cependant noter qu'une bonne partie du débat actuel sur l'immigration en Europe, est limitée par la difficulté de se procurer des données à jour, sans ambiguïté et cohérentes sur les populations étrangères et les flux de migrants internationaux. L'élaboration de politiques migratoires a pourtant grand besoin de cette solide base statistique qu'on est en train de mettre en place en Europe.

La maîtrise des flux migratoires vit sur deux illusions démenties par les faits : la croyance d'un pouvoir de fermeture au Nord et le fait que les migrations s'expliqueraient par les seules causes économiques et notamment la pauvreté. En effet, d'une part la fermeture des frontières ne tient pas ses promesses de diminution du nombre d'étrangers installés sur le territoire européen et aucun gouvernement, en aurait-il le désir, n'est en mesure d'empêcher l'immigration. D'autre part, la croyance que l'aspiration la plus courante des ressortissants du tiers monde est de migrer relève du préjugé ethnocentriste. Les aspects historiques, politiques, culturels, la pression sociale, le contexte politique, le goût du voyage, la tradition de l'émigration conçue comme une étape nécessaire à l'émancipation et au passage à l'âge adulte jouent un rôle très important dans les migrations. Par ailleurs, plus de développement implique généralement plus de migrations.

Les observations statistiques sur la place et l'évolution des étrangers sur le marché du travail apparaissent décalées par rapport à l'opinion commune attribuant à l'immigration une responsabilité, même très partielle, au chômage des nationaux. Un autre fait, trop rarement mis en évidence, est l'effet que l'immigration produit sur la taille de l'économie. En effet, en augmentant l'offre et la demande, les immigrants influent nécessairement sur le volume de l'emploi. Les immigrants sont eux aussi des consommateurs.

Aucune analyse économique sérieuse ne permet de confirmer l'existence d'un lien direct entre le volume de l'immigration et le niveau de chômage. Il apparaît dès lors difficile de justifier une politique migratoire restrictive par l'impératif de lutte contre le chômage. Les diverses discriminations que l'on prétend vouloir combattre trouvent justement une caution très forte dans le discours ou le présupposé particulièrement contestable, selon lequel la présence de l'étranger ne serait légitime que dans la mesure où il nous serait utile.

Toute immigration provisoire acquiert toujours un caractère permanent. Tout autant que l'Europe a été, est et sera un continent d'immigration, elle est et sera un continent toujours plus multiculturel, multiethnique et multiconfessionnel. En prendre acte, c'est simplement « *ouvrir les yeux sur le monde d'aujourd'hui et sur celui que nous construisons pour demain* ». En définitive et quoi qu'on en dise, les flux migratoires en direction de l'Europe restent étonnamment modérés. Démarche néocolonialiste pour assurer la survie de nos sociétés vieillissantes, la « maîtrise des flux migratoires » reste un impératif des gouvernements. S'il y a ouverture, elle ne peut qu'être sélective et bénéficier à ceux dont les

pays industriels ont besoin dans un contexte provisoire de reprise économique. Les autres étrangers restent interdits d'entrée ou sans papiers. La désinvolture avec laquelle on use du droit relatif à l'immigration rend compte de la fragilité des droits des étrangers. Il suffit aux autorités de les juger économiquement inutiles pour rayer d'un trait de plume la possibilité pour eux de s'installer et de travailler en Europe. Ou l'inverse...

Le modèle de politique appliqué aujourd'hui en Europe se fonde d'une part sur la fermeture des frontières aux nouveaux flux de main-d'œuvre immigrée et d'autre part sur des mesures visant à favoriser l'intégration sociale des populations immigrées déjà présentes sur le territoire européen. Ce modèle s'est révélé incapable de résoudre la question des groupes et des flux existants et il est peu probable qu'il sera assez souple pour répondre à la nouvelle situation. En conséquence, il est indispensable d'élaborer de nouveaux modèles tenant compte de la situation actuelle et permettant d'éviter de reproduire les erreurs commises.

Dans un monde qui se caractérise par de plus en plus de globalisation des réseaux de production et d'échanges de biens, de services et d'informations, des mesures visant essentiellement à contrôler les flux de main-d'œuvre ont peu de chance d'être couronnées de succès. Il est évident aussi qu'un grand nombre de nouveaux emplois non qualifiés continuent d'être créés, souvent dans le secteur « non officiel », et qu'ils sont occupés par des immigrés qui acceptent de travailler pour des salaires que refuseraient les nationaux.

Les politiques migratoires restent réactives et non proactives et sont toujours caractérisées par la gestion des crises et non par la cohérence et le souci d'entamer une réflexion plus large et à plus long terme sur la question. Les politiques menées jusqu'ici n'étaient pas intégrées, le résultat est donc que les politiques d'emploi, de regroupement familial ou d'asile ont connu une évolution indépendante. Seule une approche stratégique globale et intégrée serait pourtant susceptible de porter des fruits.

Trop longtemps décriée en raison de son caractère prétendument « irréaliste » ou « libéral », le principe de libre circulation devrait constituer le socle d'une politique, susceptible de répondre aux problèmes d'aujourd'hui et de demain. L'ouverture d'un vaste débat sur l'immigration est nécessaire. Il permettrait d'aborder ouvertement la question du volume réel des flux migratoires, de ses causes, de ses effets et des moyens qui permettraient à l'Europe de vivre en bonne intelligence avec les immigrés présents et à venir. Beaucoup des migrants ne restent indéfiniment en Europe que parce qu'il est trop difficile pour eux d'y revenir une fois qu'ils en sont partis. Pour régler nombre de difficultés liées au séjour des étrangers dans les pays européens, il suffirait de faciliter l'accès des étrangers au territoire européen. *« A l'heure où les mouvements transnationaux de résistance au processus de marchandisation généralisé ne cessent de gagner du terrain, l'abandon des politiques de « maîtrise des flux migratoires » peut contribuer à la fondation de nouvelles valeurs, en remettant en question le primat de l'économie financière pour replacer la personne humaine au cœur des échanges entre les pays. »*. L'immigration est un phénomène ancien sur lequel tout contrôle n'a que peu d'efficacité. C'est une réalité complexe, une somme d'histoires individuelles et collectives, de déracinements, de rencontres..., c'est pourquoi il est aujourd'hui indispensable de cesser de voir l'immigration comme « un problème » ou « une solution ». Pour bien comprendre le débat actuel sur l'immigration, il ne suffit pas d'examiner les potentiels migratoires et les flux d'immigrés. Ce sont souvent des événements internes survenus dans les pays d'accueil qui modifient la manière dont le public perçoit ces problèmes et les réponses politiques qui y sont apportées. L'immigration n'est en général pas la cause principale des crises politiques et sociales dont on lui attribue la responsabilité.

Il est intéressant de remarquer que la répartition structurelle des positions sociales est souvent présentée comme un fait accompli et qu'elle ne constitue donc pas un objectif des politiques

d'intégration. Dans certains pays d'immigration par exemple, il existe des écoles pour les enfants qui ont un retard mental ou scolaire. Très souvent, on y trouve un nombre disproportionné d'enfants issus de l'immigration. Cette surreprésentation peut avoir plusieurs raisons : maîtrise insuffisante de la langue dans laquelle se fait l'enseignement, parents qui n'ont pas le temps ou les capacités d'aider leurs enfants dans leur travail scolaire, milieu urbain sous-prolétarisé, etc. Il y a plusieurs manières de traiter ce problème du retard scolaire : la plus expéditive consiste à relever le quota d'entrée des enfants d'immigrés dans ces établissements spécialisés, la deuxième serait de donner aux enfants une aide scolaire spéciale de façon à diminuer le nombre de ceux qui échouent dans les écoles spéciales ou de les aider à retourner dans un établissement normal dès que possible. Il existe toutefois une troisième possibilité : remettre en cause le bien-fondé de ces écoles séparées et réintégrer les enfants d'immigrés aux établissements normaux. On opérerait alors pour une politique d'intégration qui modifierait la structure des positions plutôt que la répartition des individus dans cette structure. Cette approche structurelle peut s'appliquer à bien d'autres domaines dans lesquels c'est le type d'emploi ou de logement qui constitue un problème social et non simplement le fait que des immigrés occupent ces emplois ou ces logements.

Afin, par ailleurs, de répondre aux mieux aux défis qui émergent en matière de migrations et d'intégration des populations immigrées, il serait intéressant de développer des indicateurs statistiques pertinents en matière d'emploi, de logement et d'éducation notamment. Dans chaque cas, l'analyse devrait être décomposée par sexe, groupe d'âge, origine nationale ou nationalité. Les indicateurs les plus importants concernent le taux de chômage, la main d'œuvre non qualifiée, les conditions de travail dangereuses et pénibles, le pourcentage d'emplois indépendants et de professions libérales pour ce qui concerne l'emploi ; la concentration et la ségrégation par quartiers, la qualité du logement, le degré de surpeuplement, le pourcentage d'individus propriétaires de leur maison ou appartement pour ce qui concerne le logement ; et la répartition par types d'écoles ; le pourcentage d'enfants en difficulté ; les résultats scolaires ; la maîtrise de la langue chez les adultes, la participation aux programmes de formation et de recyclage professionnels, pour ce qui concerne l'éducation.

Pour ce qui est des droits civils fondamentaux, les plus importants pour l'intégration sont le droit de résidence permanente, le droit au regroupement familial et de libre accès à l'emploi. Pour chacun de ces droits il devrait exister une norme internationale déterminant la période d'attente maximum. Pour tous les droits civils et sociaux, il devrait y avoir une présomption générale en faveur de l'égalité de traitement des étrangers et des ressortissants, de façon à ce que les exceptions à cette règle nécessitent des justifications et des mesures législatives expresses.

Les catégories visées par les politiques d'intégration doivent faire l'objet d'une définition large couvrant *les immigrés*, nés à l'étranger, *les étrangers* c'est-à-dire non ressortissants et *les minorités d'origine immigrée*, c'est-à-dire les membres de groupes que l'on distingue ou qui se distinguent de la majorité nationale par des marqueurs culturels, religieux, linguistiques ou « raciaux ». La priorité attachée à ces trois groupes dans les pays européens varie considérablement. Dans une optique européenne il importe de combiner ces trois catégories et de reconnaître que le fait d'être né à l'étranger, celui d'avoir une nationalité étrangère et les différences culturelles peuvent faire obstacle à l'intégration de différentes manières dont chacune appelle, au niveau des politiques, une réponse adaptée.

Il paraît impératif pour les gouvernements d'établir un équilibre entre objectifs concurrents en prenant en considération l'intérêt général. Il faudrait donc que l'intégration cesse d'être sacrifiée de manière systématique aux autres politiques, comme le strict contrôle de l'immigration notamment. L'intégration sociale étant particulièrement dépendante des

politiques menées en matière d'immigration et d'asile, elle devrait coïncider dans le temps avec celui de l'immigration même. C'est raison pour laquelle le mode d'entrée des immigrés ou des demandeurs d'asile et les droits qui leur sont accordés dès les premiers moments revêtent une grande importance : le recours aux canaux irréguliers d'entrée et l'insertion dans le marché du travail via l'économie souterraine entravent leur insertion sociale. En d'autres termes, il importe d'élaborer des politiques d'immigration qui rendent accessibles les canaux réguliers d'entrée et définissent largement les droits des personnes immigrées.

## Conclusion générale

En 2001, la population étrangère représentait 27% de la population bruxelloise. Si on approxime la part représentée par la population immigrée et d'origine immigrée, cette part atteignait les 43%. La répartition de la population immigrée entre les différentes communes bruxelloises est hétérogène : dans les communes de l'Est de Bruxelles, ce sont les ressortissants communautaires qui sont majoritaires alors que dans celles de l'Ouest de Bruxelles, on observe une plus large diversité au niveau de la représentation des différentes nationalités communautaires et extra-communautaires. Il est par ailleurs intéressant de constater que ce sont dans ces dernières communes que l'on observe les revenus les plus faibles.

Ainsi à Bruxelles, la question des politiques d'intégration revêt de son intérêt. Cependant, l'immigration a longtemps été considérée comme un moyen de répondre aux ajustements conjoncturels du marché du travail. Dès lors, pensant que cette immigration serait temporaire, aucune politique d'intégration n'a pris place pendant de nombreuses années. L'absence de politiques d'intégration n'a toutefois pas empêché qu'une certaine intégration se réalise par le biais du travail. Ainsi de nombreuses associations d'immigrés sont nées dans le cadre des mouvements d'ouvriers.

Il faut attendre le début des années 80 pour observer un début de politique d'intégration par l'octroi de certains droits sociaux et civils aux immigrés. La véritable politique d'intégration commence réellement en 1989 au niveau fédéral et l'intégration est ici définie par l'assimilation. On peut considérer que c'est approximativement à la même époque que débute la politique d'intégration à Bruxelles. En effet, bien que non compétente, la Région institue un fonds afin de promouvoir l'intégration et la cohabitation harmonieuse des communautés locales. Pour finir, le dernier changement institutionnel en matière d'intégration permet à la Commission communautaire française de développer une politique en matière d'intégration. Bien que sa politique se base largement sur la politique mise en œuvre par la Région quelques années plus tôt, l'accent est mis sur la cohésion sociale, l'égalité des chances et l'interculturalisme.

Les changements qui sont intervenus au niveau de la politique d'intégration en Région bruxelloise depuis le début des années 80 s'observent principalement à deux niveaux. Premièrement, les politiques d'intégration sont passées d'une logique d'intégration des populations immigrées à une logique d'intégration des populations défavorisées. Ce glissement s'explique : d'une part par la crise économique et sociale, touchant l'ensemble de la population qu'elle soit belge, immigrée ou d'origine immigrée ; d'autre part, par la montée de l'extrême droite qui a également engendré ce changement dans le but d'éviter de stigmatiser la population immigrée. Selon A. Réa (2002), si cette option politique permet de ne pas stigmatiser les populations étrangères ou d'origine étrangère, elle met cependant de côté l'aspect discriminatoire auquel sont confrontées ces populations dans les domaines du logement, de l'emploi, de l'enseignement... En effet, que l'on cite les études du CECLR, de A. Martens ou du MRAX, il paraît évident que les discriminations en tous genres n'ont pas disparu. C'est probablement la raison pour laquelle la circulaire PIC 2003 accorde une attention particulière aux actions favorisant l'égalité des chances.

Deuxièmement, et découlant du constat précédent, les politiques ont graduellement délaissé les aspects de reconnaissance des spécificités culturelles et d'interculturel, se concentrant sur

l'intégration sociale. Ce constat établi sur base des objectifs définis dans les différentes circulaires se vérifie au travers des résultats chiffrés de l'enquête du CBAI. Cette enquête montre en effet que pour la Région de Bruxelles-Capitale en 2001, le péri et le parascolaire concernaient près de 48% des projets PIC, soit près de 40% du financement du programme. Au sein même de ce secteur, 74.50% des projets concernaient des écoles de devoirs, l'alphabétisation des adultes représentant 16.30%. Le nombre de projets relatifs à l'interculturel représentait 4.80% du total des projets PIC, soit 4% du financement du programme. Cette évolution s'explique d'abord par le constat précédent. En effet, si les politiques ciblent la population défavorisée dans son ensemble, il paraît alors plus difficile de mettre en avant l'aspect interculturel de l'intégration. Ensuite, la crise économique a aussi engendré ce changement dans la mesure où le problème principal à résoudre était le chômage et non la reconnaissance des spécificités de chacun. Finalement, le dernier élément expliquant ce phénomène est la séparation du culturel et du social par la régionalisation de la politique d'accueil et d'intégration et la communautarisation du culturel. Rappelons que ce contexte de non reconnaissance des diversités culturelles et d'absence d'échanges interculturels est, selon Alain Touraine, favorable à la montée de l'intégrisme et du nationalisme. Il faut à nouveau noter que la circulaire PIC 2003 tente de combler cette lacune en y intégrant comme activité prioritaire l'aspect interculturel.

Ainsi, après l'utilisation du concept d'assimilation caractérisant la première politique fédérale en matière d'intégration où l'immigration est vue comme un problème, en passant par le concept d'insertion et puis d'intégration et de cohabitation harmonieuse caractérisant une Région en crise économique et sociale et touchée par la montée de l'extrême droite, les politiques d'intégration en Région bruxelloise se sont petit à petit rapprochées de la vision égalitaire de l'intégration en mettant dernièrement en avant les objectifs de cohésion sociale et d'interculturalisme.

Pour rappel, la vision « égalitaire » de l'intégration, définie par la Haut Conseil à l'intégration, est celle selon laquelle l'intégration est considérée comme un processus permettant de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété (...) afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant.

Si maintenant, on se réfère à l'objectif de cohésion sociale, on constate que la définition égalitaire de l'intégration participe à cet objectif. D'abord, les stratégies politiques de cohésion sociale passent par le rôle de l'individu en tant qu'acteur primordial pour le renforcement du lien social, et plus largement par l'implication de la société dans son ensemble. Ensuite, la diversité, dont la diversité socioculturelle, est un élément qui peut enrichir et renforcer cette cohésion sociale.

Les politiques d'intégration qui engendrent une reconnaissance des diversités et favorisent les échanges interculturels permettent que les différences ne deviennent pas des facteurs de division. Dès lors, elles jouent un rôle actif dans l'objectif de cohésion sociale. Pour rappel, la cohésion sociale est « *l'ensemble des processus sociaux qui contribuent à assurer à tous les individus l'égalité des chances et des conditions, le bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu* ».

La politique d'intégration bruxelloise a rempli partiellement ce rôle de cohésion sociale. Tout d'abord elle a mis en place des mécanismes et des institutions dont le but premier était de gérer les différents facteurs de division. Pour ce faire, la politique s'est appuyée depuis le début sur le milieu associatif. Cela s'explique par le fait que le milieu associatif fut le premier réseau d'entraide et de solidarité créé par la population immigrée au début de son histoire en raison de l'absence de politiques d'accueil et d'intégration. Il paraissait donc logique de s'appuyer sur le réseau existant et l'objectif politique consiste alors à renforcer la cohérence de ce système mis en place par les immigrés eux-mêmes.

Ensuite la politique d'intégration bruxelloise s'est appuyée d'une part sur la participation de chacun (les individus qu'ils soient directement ou indirectement concernés, le pouvoir concerné, les associations et le niveau local) et d'autre part sur le partenariat entre ces différents acteurs. De plus, l'accent a été mis sur le renforcement du sentiment de citoyenneté.

On peut noter que la prise en compte du réseau associatif dans la politique d'intégration et l'importance accordée au partenariat dans cette politique sont également des éléments caractérisant la politique flamande. Plus encore, la Flandre a introduit des représentants des associations d'immigrés à tous les niveaux de sa politique. Si on peut comparer dès lors la politique flamande et bruxelloise, n'oublions pas qu'en Flandre, les associations sont principalement celles issues des populations immigrées elles-mêmes, alors qu'à Bruxelles, elles ont un caractère nettement moins culturel. Autre différence : si la politique flamande entend faire participer les allochtones à leur intégration, la politique bruxelloise préfère impliquer l'ensemble des communautés locales.

Concernant ce dernier point, le Comité économique et social (2002) pense que : « *Ces politiques d'intégration doivent également s'adresser à la société d'accueil, pour réduire les attitudes discriminatoires qu'elle peut avoir et favoriser la communication et la bonne entente entre immigrants et société hôte, et promouvoir les échanges culturels, la connaissance mutuelle et la participation réciproque aux espaces de la vie sociale les plus divers. Aussi, les politiques d'intégration doivent-elles comporter des actions destinées tant à la population immigrée qu'à la population autochtone* ».

A côté de ces deux éléments (les structures ayant permis de gérer en partie les divisions et la participation de la société civile au processus d'intégration) favorisant la cohésion sociale, la politique d'intégration en Région bruxelloise a négligé certains aspects favorables à une plus grande cohésion sociale.

Primo, comme évoqué plus haut, la politique d'intégration bruxelloise (et wallonne) menée depuis plus de dix ans a relativement laissé de côté la reconnaissance et la promotion des diversités culturelles, ainsi que l'optique interculturelle en découlant, à l'inverse de la Flandre.

Secundo, l'approche généraliste des politiques permettant de ne pas stigmatiser les populations immigrées ou d'origine immigrée n'a pas été suffisamment complétée par des politiques d'égalité des chances afin d'éliminer les diverses discriminations existantes<sup>162</sup>. Or, le repli identitaire et l'existence de discriminations sont deux facteurs menaçant la cohésion sociale. On remarque que la Circulaire de la Cocof de 2003 ainsi que le Décret wallon de 1996 ont tenu compte de cet état de fait.

---

<sup>162</sup> Ces discriminations concernent non seulement les discriminations ethniques et culturelles, mais également celles de genre, qui peuvent entre autres s'enchevêtrer l'une l'autre.

Tertio, bien que les plus jeunes aient particulièrement fait l'objet d'attention par le biais du para et périscolaire, ce n'est pas le cas des personnes âgées alors que les statistiques montrent un vieillissement de la population, qu'elle soit belge ou étrangère.

Et pour finir, si la stratégie politique de cohésion sociale implique une évaluation claire des objectifs politiques, cette évaluation a fait défaut ces dernières années.

Si l'on reprend les facteurs nécessaires à la cohésion sociale, énoncés par le Comité européen pour la cohésion sociale, on constate que la cohésion sociale implique d'agir dans différents domaines (l'emploi, le logement, l'enseignement...) et à différents échelons. Quand on observe les différentes politiques sociales mises en œuvre sur le territoire de Bruxelles-Capitale, on peut en conclure, qu'ensemble, elles concourent à l'objectif de cohésion sociale et que la politique d'intégration constitue l'un des maillons de cette chaîne.

Non seulement elles font partie d'un ensemble mais en plus, elles interagissent dans la mesure où elles s'adressent aux mêmes populations et qu'elles ont la même finalité de cohésion sociale. Par ailleurs, les mécanismes de leur mise en œuvre sont similaires. Toutes s'appuient sur les principes de participation des habitants, de territorialité et de partenariat public-privé.

Ces divers éléments impliquent qu'il est nécessaire de créer une certaine transversalité au sein de ces différentes politiques. Bien que le cadre institutionnel belge ne soit pas le plus propice pour un développement maximal de cette transversalité, certains efforts devraient être faits au niveau de la politique d'intégration pour rassembler les différentes synergies qui travaillent à l'intégration des populations immigrées. A cet égard, on peut dire que la Flandre a assuré une certaine transversalité à sa politique dans son Décret de 1998.

Toutes ces observations sont autant d'éléments à prendre en compte pour l'élaboration d'une politique d'intégration cohérente favorisant la cohésion sociale. La politique doit par ailleurs veiller non seulement à s'adresser aux personnes immigrées ou d'origine immigrée établies depuis longtemps sur le territoire mais également aux nouveaux arrivants afin de ne pas reproduire les erreurs du passé car s'il est difficile de prévoir les flux migratoires futurs, il est par contre sûr que l'immigration ne stoppera pas. Par ailleurs, comme largement démontré par le passé dans de nombreux pays, toute immigration provisoire acquiert toujours un caractère permanent.

Enfin, soulignons que si la politique d'intégration en Région bruxelloise a jusqu'ici été caractérisée par des éléments relevant de la vision wallonne ou républicaine française, elle contient également des éléments témoignant d'une vision « multiculturaliste » plus proche de la vision flamande ou britannique. En raison de cette double influence témoignant d'une volonté de dépasser les prises de position figées en faveur de tel ou tel courant théorique et des caractéristiques propres à la Région bruxelloise, celle-ci gagnerait à mettre en œuvre une politique d'intégration susceptible à la fois de reconnaître les particularités de chacun et de permettre aux différentes communautés (étrangères ou autochtone) de se rencontrer de façon profonde et harmonieuse. A cet égard, il nous semble intéressant d'approfondir les opportunités offertes par le nouveau concept britannique de « cohésion communautaire », tentant d'allier le respect des cultures à la rencontre réussie entre communautés, à la manière du concept de « diversité socioculturelle » développé dans le présent ouvrage.



## Bibliographie

ALALUF Mateo (1996), *Les immigrés dans la société wallonne. Les registres de l'intégration*, Extrait du catalogue de l'exposition *Wallons d'ici et d'ailleurs. La société wallonne depuis la libération*, Charleroi, Institut Jules Destrée, disponible sur le site <http://www.wallonie-en-ligne.net/wallonie-societe/WIA-Ala.htm>

ANCIAX V. (1978), *Nota aan de ministerraad : betreft het beleid inzake immigratie*, 5 mai 1978, Ronéo

ARFAOUI Hassan (2001), *L'immigration, métaphore de la diversité culturelle*, Contribution à la III<sup>e</sup> conférence ministérielle sur la culture, Cotonou, Bénin, 14 et 15 juin 2001, pp.4, disponible sur le site <http://confculture.francophonie.org/>

BAUBÖCK Rainer (1994), *Intégration juridique, sociale et culturelle*, in *L'intégration des immigrés*, Rapport rédigé pour le Conseil de l'Europe, disponible sur le site <http://www.social.coe.int>

BEN MOHAMMED Nadia et REA Andréa (2000), *Politiques multiculturelles et modes de citoyenneté à Bruxelles (Partie II)*, Recherche effectuée à la demande de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport final, GERME – Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, novembre 2000

BERNARD Philippe (2002), *Immigration : le défi mondial*, Editions Gallimard, coll. Folio / Actuel, pp. 183-193

BIETLOT Mathieu et REA Andrea (2001), *Temps Métis*, Rapport effectué pour la Fondation Roi Baudoin, GERME – Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, 30 mai 2001, pp.24

BOUQUIN S., CASTELAIN-KINET F., DELAGRANGE H. et DENUTTE T. (1998), « Pratiques de formations antidiscriminatoires en Belgique », *Cahiers de Migrations internationales*, ILO, Genève, pp.13-16.

BOUSETTA Hassan, JACOBS Dirk, KAGNE Bonaventure, MARTINIELLO Marco, Nys Mylène, REA Andrea et SWYNGEDOUW Marc (2000), *Politiques multiculturelles et modes de citoyenneté à Bruxelles (Partie II)*, Recherche effectuée à la demande de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport final, GERME – Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, novembre 2000

BRUYNINCKX Frans, PERRIN Nicolas, POULAIN Michel et WETS Johan (1999), *Immigration et intégration à l'aube de l'an 2000, état de la question*, Rapport effectué à la demande du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, disponible sur le site <http://www.antiracisme.be/>

CANTLE Ted (2001), *Community Cohesion – A Report of the Independent Review Team*, Home Office, England

CAREWIJN Véronique et OUALI Nouria (1998), « Politique flamande à l'égard des minorités ethniques : l'apport du nouveau décret », *L'Année Sociale 1998*, pp.297-301, disponible sur le site <http://www.ulb.ac.be/socio/germe/>

CARLIER Jean-Yves et REA Andréa (2001), « Les étrangers en Belgique. Etrangers, immigrés, réfugiés, sans-papiers ? », *Dossier du CRISP*, CRISP, n°54

CENTRE POUR L'EGALITE DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME (1998), *Rapport annuel 1998 : Bilan 1993 - 1999 et perspectives de la politique des immigrés et de la lutte contre le racisme*, disponible sur le site <http://www.antiracisme.be/>

CENTRE POUR L'EGALITE DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME (2000), *Rapport annuel 2000 : Un combat pour les droits*, disponible sur le site <http://www.antiracisme.be/>

CENTRE POUR L'EGALITE DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME (2003), *Rapport annuel 1993-2003, Vers l'égalité, Annexe 2 : Politique d'intégration des immigrés*, disponible sur le site <http://www.antiracisme.be/>

CERC – ASSOCIATION (1999), *Immigration, emploi et chômage*, dossier n° 3, Paris

COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL (2002), *AVIS sur L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée*, Bruxelles, 21 mars 2002, disponible sur le site <http://www.esc.eu.int>

COMITE EUROPEEN POUR LA COHESION SOCIALE, *Stratégie pour la cohésion sociale et qualité de vie*, disponible sur le site <http://www.social.coe.int/fr/cohesion/strategie.htm>

COMITÉ EUROPÉEN SUR LES MIGRATIONS (2002), *Vers une stratégie des flux migratoires*, Strasbourg, novembre 2002.

COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANCAISE (2003), *Circulaire aux communes. Programme Intégration Cohabitation 2003*, disponible sur le site <http://www.cocof.be/affsoc/integcohab.htm>

COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANCAISE (2003), *Circulaire Insertion sociale Associations 2003*, disponible sur le site <http://www.cocof.be/affsoc/integcohab.htm>

CONSEIL DE L'EUROPE, *Etude transversale : politique culturelle et diversité culturelle. Belgique*, Rapport préparé par le Ministère de la Communauté française, Service de la Jeunesse et de l'Education permanente, disponible sur le site [www.coe.int/](http://www.coe.int/)

CONSEIL DE L'EUROPE (2000), « Cohésion sociale : développement », *Bulletin électronique*, n°1, Novembre 2000, p.3, disponible sur le site <http://www.coe.int/>

CONSEIL DE L'EUROPE (2001), « Cohésion sociale : développement », *Bulletin électronique*, n°3, Novembre 2001, p.10, disponible sur le site <http://www.coe.int/>

CONSEIL EUROPEEN DE LISBONNE (2000), *Conclusion de la Présidence*, 23 et 24 mars 2000, disponible sur le site <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

COSTA-LASCOUX Jaqueline (1989), *De l'immigré au citoyen*, La documentation française, coll. « Notes et études documentaires »

COUSSEY Mary (2000), *Cadre des politiques d'intégration*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg

COUSSEY Mary (1999), *L'accès des immigrants à l'emploi*, Editions du Conseil de l'Europe Université de Cambridge, Royaumé-Uni

DEBOOSERE P., Lesthaeghe R. et Willaert D. (2001), *The Brussels Capital Region : Demographic and Social Futures*, Paper prepared for the Euro-conference on « Urban Futures », Sweden, May 10-12 2001, disponible sur le site <http://www.vub.ac.be/SOCO/demo/papersonline/IPDWP2001-3.pdf>

DEGRAEF Véronique et NOEL Françoise (2001), *Problématique sociale dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Etude réalisée pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale, Centre de Recherche Urbaine – Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, Rapport final, Mars 2001, pp.120-150

DELVAINQUIERE Jean-Cédric (2002), « Diversité culturelle et cohésion sociale », *Circular*, n°14, Octobre 2002, p.30, disponible sur le site [http://www.culture.fr/dep/telechrg/circular14/babel14\\_fr.pdf](http://www.culture.fr/dep/telechrg/circular14/babel14_fr.pdf)

ECODATA, disponible sur le site <http://ecodata.mineco.fgov.be/>

ENTZINGER Hans (1999), *Différents et égaux : modèles pour l'analyse des politiques d'intégration*, Conseil de l'Europe

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK (1999), *Une Europe pour tous : pour une stratégie européenne de lutte contre l'exclusion sociale*, Contribution à la Conférence des 6-7 mai 1999 organisée par la Commission européenne.

FONDATION COPERNIC (2001), « Egalité sans frontière, Les immigrants ne sont pas une marchandise », *Les notes de la Fondation Copernic*, Editions Syllepse et Fondation Copernic, Paris, 2001

FRANCE 3 (2003), *Débats en région : Black, blanc, beur*, le 18/03/2003, 22h30

GUENIF – SOUILAMAS (2002), « Immigration/Intégration : le grand découplage », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, n°131, décembre 2002.

GOUVERNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE (2001), *Plan Régional de Développement*, disponible sur le site [www.prd.irisnet.be/](http://www.prd.irisnet.be/)

GOUVERNEMENT FLAMAND (1999), *Vlaamse beleid t.a.v. et nisch-culturele minderheden, Jaarrapport 1999*, disponible sur le site <http://www.wvc.vlaanderen.be/minderheden/index.htm>

HENRIQUEZ Sarella (2000), *La communication interculturelle : entre ethnocentrismes et relativismes*, Europe Plurilingues, pp.19-30, disponible sur le site <http://home.fr.inter.net/barbier/commintercHenriquez.html>

INSTITUT NATIONAL DE STATISTIQUES, *Changements de nationalités pour la Région Bruxelloise, 1990-2001*, Statistiques demandées

JACOBS Thérèse (2000), *Mécanismes de suivi et d'évaluation : les mesures mises en œuvre pour valoriser la diversité*, Contribution à la Conférence « La diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités », Namur, 7 et 8 septembre 2000, Bruxelles, 9 septembre 2000, disponible sur le site <http://www.social.coe.int/fr/cohesion/action/publi/migrants/namtab.htm>

KELCHTERMANS T. (1987), *Beleidsverklaring met betrekking tot onderwijs en vorming voor migranten*

LAMBERT Pierre-Yves (2001), « Les conseils consultatifs communaux des immigrés en Belgique », *Migrations Société*, 13 (73), pp.75-81

LEDUC Alain (2002), *Vers plus de cohésion sociale*, Contribution au comité d'accompagnement du PCD du 6 mars 2002.

LES NOTES de la Fondation Copernic (2001), *Egalité sans frontière, les immigrés ne sont pas une marchandise*, Editions Syllepse et Fondation Copernic

LORIAUX Michel (2002), *Les enjeux démographiques des migrations vers l'Europe : Réflexions autour d'un rapport des Nations Unies*, in « Les Nouvelles Migrations – Un enjeu européen », sous la direction d'Emmanuelle BRIBOSIA et Andrea REA, Editions Complexe

LYNCH Rosalyn Dr (2001), *An Analysis of the concept of community cohesion*, Development and Statistics Directorate, Home Office, England

MAISSIN Gabriel, *Les défis de l'Insertion socioprofessionnelle en Région de Bruxelles-Capitale*, disponible sur le site [www.febisp.be](http://www.febisp.be)

MANCO Altay (2000), *Identités culturelles : Rôle de l'éducation et de la langue*, Contribution à la Conférence « La diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités », Namur, 7 et 8 septembre 2000, Bruxelles, 9 septembre 2000, disponible sur le site <http://www.social.coe.int/fr/cohesion/action/publi/migrants/namtab.htm>

MARTINIELLO Marco (1999), *Diversité dans la société*, Actes de la table ronde « Immigration, diversité culturelle et démocratie », 24 avril 1998, Editions Luc Pire et le PAC, p.44

MARTINIELLO Marco (2001), *La nouvelle Europe migratoire., Pour une politique proactive de l'immigration*, Editions Labor, Coll. Quartier Libre, p.47

MINISTERE de la Politique des Grandes Villes (2003), *Rapport d'évaluation de la Politique des Grandes Villes 2002 - 2003*

MINSITERE DE LA REGION WALLONNE, Direction interdépartementale de l'Intégration sociale (2001), *Premier rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne*, Ministère de la Région wallonne, p.16

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE, Direction générale de l'Action sociale et de la Santé (2003), *Intégration sociale des immigrés – Année 2003 – Activités éligibles*, disponible sur le site [http://mrw.wallonie.be/DGASS/forms\\_dgass/dgass/dasi/dasi/form\\_activ\\_eligibles2001.pdf](http://mrw.wallonie.be/DGASS/forms_dgass/dgass/dasi/dasi/form_activ_eligibles2001.pdf)

MONITEUR BELGE (13/02/1996), *Circulaire du Collège de la Commission communautaire française adressée aux communes, relative à la subvention spéciale en vue de promouvoir l'intégration sociale et la cohabitation des différentes communautés locales*, Commission communautaire française.

MONITEUR BELGE (04/07/1996), *Décret relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère*, Région wallonne.

MONITEUR BELGE (19/10/1996), *Fonds d'impulsion pour le politique de l'immigration, Avis officiel des services du Premier Ministre – Conférence interministérielle de la politique de l'immigration « Fonds d'impulsion pour la politique de l'immigration »*.

MONITEUR BELGE (07/11/1997), *Décret fixant les règles d'agrément et d'octroi des subventions aux Centres d'action sociale globale*, Commission communautaire française.

MONITEUR BELGE (28/04/1998), *Décret relatif à la politique flamande à l'encontre des minorités ethno-culturelles*, Communauté flamande

NATIONS UNIES, Division de la Population, *Replacement Migration. Is it a Solution to Declining and Ageing Populations*, New York, 2000

NIESSEN Jan (2000), *Diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, disponible sur le site <http://www.social.coe.int/fr/cohesion/action/publi/migrants/FDéfis.pdf>

ORBEM (2000), « Populations issues de l'immigration, marché de l'emploi et discrimination : situation en Région de Bruxelles-Capitale », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°3, juin 2000, disponible sur le site [www.orbem.be](http://www.orbem.be)

PUNCH A. et PEARCE D. (2000), *Europe's Population and Labour Market Beyond 2000*, Strasbourg, Conseil de l'Europe

REA Andrea (2002), *Les jeunes d'origine immigrés : intégrés et discriminés*, Working paper présenté lors de la rencontre du CEDEM du 7 mars 2002, Ulg, Liège, disponible sur le site <http://www.ulg.ac.be/cedem/downloads/ARWP.PDF>

REA Andrea (2003), « L'intégration des immigrés et la lutte contre les discriminations : bilans et perspectives », *Nouvelle Tribune*, n°31/32, Mars/Mai 2003, p.8

SALT John (1993), *Migration and Population Change in Europe*, Research Paper n°19, United Nations Institute for Disarmemnt Research, New York

SALT John (2001), *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe*, CDMG (Nov. 2001) 33

SANDERSON Jean-Pierre (2000), *Les politiques de cohésion sociale et la construction d'indicateurs en Wallonie*, Contribution à la Conférence « Brainstorming sur les indicateurs sociaux », Strasbourg, 14-15/09/2000, p.4, disponible sur le site [http://www.coe.int/T/F/coh%E9sion\\_sociale/Analyse\\_et\\_Recherche/Activit%E9s/Indicateurs/Brainstorming.asp](http://www.coe.int/T/F/coh%E9sion_sociale/Analyse_et_Recherche/Activit%E9s/Indicateurs/Brainstorming.asp)

SANTANGELO François (2000), *Lutte contre les formes de discrimination et promotion de la tolérance à travers la mise en valeur de la diversité*, Contribution à la Conférence « La diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités », Namur, 7 et 8 septembre 2000, Bruxelles, 9 septembre 2000, disponible sur le site <http://www.social.coe.int/fr/cohesion/action/publi/migrants/namtab.htm>

SECRÉTARIAT PERMANENT À LA POLITIQUE DE PRÉVENTION, *Les contrats de sécurité et de prévention*, disponible sur le site <http://vspp.fgov.be/>

SELOD Harris (2003), « La mixité sociale et économique », in F. Maurel, A. Perrot, J-C. Prager, J-F. Thisse (eds.), *Villes et Economie*, Institut des Villes, pp.7, disponible sur le site <http://www.crest.fr/pageperso/lei/selod/mixite.pdf>

SCHNAPPER Dominique (1994), *La communauté des citoyens*, Gallimard, Paris

STEYAERT R. (1981), *Voorstel tot migrantenbeleid. Ontwerp beleidsnota*

STICS (1999), *Politique des Villes*, Documents préparatoires, Journée du 31 mai 1999

TRIBALAT Michèle (1995), *Mobilité géographique et insertion sociale*, Etude conduite avec le concours de l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED) et l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

VANDERKAM Michel (2000), *Les aspects économiques et sociaux : accès à l'emploi et aux formations professionnelles, avantage de la diversité*, Contribution à la Conférence « La diversité et cohésion : de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités », Namur, 7 et 8 septembre 2000, Bruxelles, 9 septembre 2000, disponible sur le site <http://www.social.coe.int/fr/cohesion/action/publi/migrants/namtab.htm>

VAN DE VLOET Yves (1998), *La politique spécifique de la Région bruxelloise*, Actes de la table ronde « Immigration, diversité culturelle et démocratie », 24 avril 1998, Editions Luc Pire et le PAC, pp. 45-55

VAN WERSCH Sandra (1993), *Integration Policies of Immigrants*, p.169

WEIDEL Christina (2002), « Migration und Integration », World of NGO's, étude disponible sur le site Internet <http://www.europaforum.or.at/dt/PUBL/MING/ming.htm>

WICHT Bernard (2001), *La diversité culturelle : recherche sur le sens d'une idée*, Contribution à la III<sup>e</sup> conférence ministérielle sur la culture, Cotonou, Bénin, 14 et 15 juin 2001, disponible sur le site <http://confculture.francophonie.org/>

WIHTOL de WENDEN Catherine (2001), *L'Europe des Migrations*, La Documentation française, Paris, p. 51

WORLDWIDE REFUGEE INFORMATION (2002), *Country Report : United Kingdom*, disponible sur le site <http://www.refugees.org>

## Annexes