

« **INBURGERING** »
L'INTÉGRATION À LA FLAMANDE

la politique est le premier des arts et le dernier des métiers

politiek is de eerste kunst
en het laatste beroep

[Voltaire]

help je medemens
of hij opdrukker of geknecht is

Assiste ton frère, qu'il soit oppresseur ou opprimé

[Mahomet]

tevreden zijn met
wat we hebben
is een rijkdom

[Lao Tseu]

Savoir se contenter de ce que l'on a : c'est être riche



Toutes nos publications sont disponibles :

- en *téléchargement*, depuis l'adresse internet de notre ASBL dans la rubrique " Etudes et Prospectives " :

www.cpcp.be/index.php/publications/

- en *version papier*, vous pouvez les consulter dans notre centre de documentation situé :

Rue des Deux Eglises, 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00 - Mail : info@cpcp.be

INTRODUCTION

Devant l'importance des flux migratoires dirigés vers l'Europe, l'intégration des populations immigrées fait figure d'enjeu majeur pour les sociétés occidentales. Face à ce défi, la Flandre a mis en place une politique volontaire et structurée connue sous le nom « d'inburgering ». Originaire des Pays-Bas¹, ce terme fait référence au parcours formatif proposé, ou imposé, aux personnes d'origine étrangère qui viennent s'installer au nord du pays. Il comprend différents cours ainsi qu'un accompagnement personnalisé.

L'objet de cette analyse est de présenter cette politique dans les grandes lignes tout en gardant un regard critique sur ses objectifs, ses résultats et ses perspectives d'avenir. En effet, l'inburgering intéresse aujourd'hui Bruxelles et la Wallonie dont les politiques d'intégration sont relativement peu structurées à l'heure actuelle. Par ailleurs, la nature contraignante de l'intégration en Flandre est à même de susciter le débat d'autant plus que le ministre compétent en la matière est un nationaliste flamand, Geert Bourgeois (NVA). Nous tâcherons néanmoins d'éviter les a priori et de donner la voix aux différentes parties concernées.

De manière concrète, la mise en place et le contenu du parcours seront brièvement présentés. Il sera ensuite question d'évaluer le fonctionnement et les résultats obtenus par ce programme accueillant chaque année des milliers de participants. Enfin, nous aborderons plus précisément deux aspects sensibles de cette politique d'intégration dans l'optique du débat francophone sur la question.

¹ Une loi « inburgering » y est en vigueur depuis 1998.

I. MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE VOLONTAIRE

Si la politique d'immigration et de régularisation des sans-papiers reste une compétence fédérale, l'accueil et l'intégration des immigrés relèvent des entités fédérées. Cet état de fait découle de la réforme de l'Etat de 1980 qui a attribué aux Communautés l'exercice des « matières personnalisables » incluant l'accueil des nouveaux arrivants. Cette compétence est restée longtemps théorique puisque l'intégration de ces derniers en Flandre fait l'objet d'un intérêt relativement récent.

La mise en place d'initiatives locales en vue de faciliter l'intégration des immigrés ne date, en effet, que du début des années 1990. Anvers et Gand jouèrent dans ce domaine le rôle de pionnières. Il a cependant fallu attendre 1996 pour que la nécessité d'une politique d'accueil coordonnée soit reconnue par le gouvernement flamand. Les choses se sont accélérées depuis lors et c'est en 1999 qu'est apparue l'idée de « l'inburgering » dans l'accord de gouvernement de l'époque. Ce terme pourrait se traduire littéralement par « citoyennisation » ou « encitoyennement » mais sa traduction officielle est « intégration civique ».

Dans les années qui ont suivi, des subsides ont été alloués à 26 bureaux d'accueil (onthaalbureaus) dans le cadre d'un projet d'expérimentation de cette nouvelle politique visant à fournir un accueil adapté aux immigrés défavorisés. Enfin, c'est le 1er avril 2004 qu'est entré en vigueur le décret inburgering voté un an plus tôt. Cette date est généralement retenue comme référence puisqu'elle marque la mise en place d'un parcours d'accueil uniformisé à l'échelle de l'ensemble de la Communauté flamande. Ce texte précise également les objectifs de l'inburgering tout comme il modifie certaines règles en vigueur sous les expériences précédentes. Il mérite dès lors une attention particulière.

L'inburgering y est défini comme un processus interactif qui offre aux étrangers un programme adapté les aidant à s'acclimater plus facilement à leur nouvel environnement. L'objectif poursuivi est de donner à ces personnes les armes nécessaires pour participer de manière active à la vie flamande, aux niveaux social et professionnel. Le parcours mis en oeuvre comporte des droits et devoirs réciproques. L'inburgering devient ainsi un droit pour les nouveaux arrivants, la Flandre a donc le devoir de leur offrir un programme de qualité. En échange,

les nouveaux arrivants s'engagent à participer activement aux activités qui leur sont proposées. Le groupe-cible de l'inburgering est également élargi vu que ce programme concerne désormais toutes les personnes majeures vivant en Flandre ou à Bruxelles depuis moins d'un an et désirant y rester. Enfin, les compétences des 26 bureaux initiaux sont concentrées dans les mains de huit bureaux d'accueil (un par province et un à Anvers, Bruxelles et Gand).

L'obligation, fait marquant de ce décret, ne concerne cependant qu'une partie du public visé. Les autorités flamandes souhaitaient en réalité viser aussi large que possible mais ont dû reculer devant la législation européenne ne permettant pas d'imposer l'inburgering aux ressortissants de l'Espace Economique Européen². Au niveau belge, il est de même impossible d'y contraindre les Bruxellois. Il existe dès lors deux groupes de personnes ciblées, celles qui doivent suivre un parcours d'intégration civique et celles qui y ont droit.

Ce décret fondateur a été modifié en 2006, les nouvelles mesures étant rentrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007. En vue de mener une approche plus globale, l'inburgering concerne désormais également les citoyens belges d'origine étrangère et ne se limite plus aux nouveaux arrivants. Concrètement, les anciens arrivants et les Belges nés à l'étranger (et dont au moins un des parents est né hors de Belgique) ont désormais droit à l'inburgering. Notons que les individus de cette catégorie qui touchent une allocation de chômage sont susceptibles d'y être obligés. Pour le reste, l'obligation s'applique désormais à tous les nouveaux arrivants étrangers³ ou belges d'origine étrangère. L'instauration de cette mesure visait principalement les regroupements familiaux. Face à cet élargissement du public cible, le terme général « d'inburgeraar » a été choisi pour désigner l'ensemble des ayants droit. Par ailleurs, le décret de 2006 a mis en place des amendes effectives allant de 50 à 5000 euros pour les personnes qui tenteraient de se soustraire à leurs obligations citoyennes.

Une modification supplémentaire a été apportée en 2008 concernant les demandeurs d'asile. Seuls ceux dont la demande avait été jugée recevable étaient auparavant concernés par l'inburgering. Depuis lors, les demandeurs d'asile qui

² L'EEE comprend outre les 27 membres de l'Union européenne, la Norvège, l'Islande et Lichtenstein. Ajoutons que les ressortissants suisses sont également exempts de l'obligation en matière « d'inburgering ».

³ Espace Economique Européen mis à part.

ont fait leur demande depuis plus de quatre mois y sont également contraints. Les personnes en séjour illégal ne bénéficient, elles, que d'un programme réduit. Enfin, il existe depuis janvier 2011 un test qui, en cas de réussite, permet aux inburgeraars d'être dispensés d'une partie des cours.

II. LE PARCOURS D'INTÉGRATION ET SES MODALITÉS

Le parcours d'intégration civique est basé sur trois axes principaux et il est organisé par les huit bureaux d'accueil précités, en partenariat avec d'autres institutions. En premier lieu, le participant se devra de suivre des cours d'orientation sociale à raison de 60 heures. Ces leçons portent sur les connaissances élémentaires devant permettre à chaque inburgeraar de participer activement à la société flamande. Il s'agit en réalité de présenter la société belge au sens large, à savoir des institutions publiques jusqu'aux questions pratiques. Ce volet se veut interactif dans la mesure où son contenu dépend en partie des questions qui intéressent le public en présence. Ces cours comportent également un aspect culturel puisque les valeurs et les normes en vigueur dans la société flamande sont censées y être évoquées. Signalons enfin que ces cours sont dispensés dans la langue des participants afin de s'assurer de leur compréhension. Le processus d'inburgering comprend par ailleurs des cours élémentaires de néerlandais, la langue étant considérée comme un facteur capital d'intégration dans la société. La durée de ceux-ci dépend du niveau de scolarité et des facultés d'apprentissage des participants, elle oscille dès lors entre 90 et 600 heures de cours. Cette formation est confiée aux différentes « Huizen van het Nederlands » qui se chargent également d'évaluer préalablement le niveau des nouveaux inburgeraars. Signalons que ces deux cycles de formation (orientation sociale et néerlandais) ne donnent pas lieu à un examen final sur l'acquisition des compétences. La seule obligation du participant est d'être présent lors d'au moins 80% des séances.

Les participants bénéficient en outre d'une aide personnalisée en matière d'orientation de carrière. Dispensé par le VDAB (équivalent flamand du Forem), cet accompagnement entend prendre en compte les souhaits et qualifi-

cations de « l'intégrant ». Les conseils prodigués envisagent trois types d'orientation, à savoir professionnelle, éducative (si l'inburgeraar désire reprendre des études) ou sociale.

En parallèle, un conseiller personnel est attaché à chaque participant. Celui-ci a pour mission de l'accompagner dans ses démarches administratives ou encore de répondre à ses interrogations. Il est toutefois précisé que ce suivi vise avant tout à assurer l'autonomie de l'intégrant, il n'est donc pas question d'agir à sa place.

Au terme de ce parcours, l'inburgeraar recevra une attestation d'intégration civique. Cette dernière lui permet de continuer, s'il le souhaite, son chemin d'intégration à travers un parcours secondaire. Confiée non plus aux bureaux d'accueil mais aux institutions ordinaires, l'organisation de ce second volet est encore inachevée. Dans les faits, seul un accompagnement professionnel supplémentaire a réellement été mis sur pieds.

III. UNE MACHINE QUI TOURNE À PLEIN RÉGIME

D'un point de vue quantitatif, l'inburgering flamand a pris une ampleur considérable. Le nombre de personnes ayant suivi un parcours d'intégration n'a fait qu'augmenter depuis 2004 au fil des élargissements du public-cible. En 2010, ils sont ainsi plus de 18000 à avoir signé un contrat dans les différents bureaux d'accueil flamands et bruxellois. En outre, ces milliers d'inburgeraars ne représentent qu'une part de la population visée par cette politique d'accueil⁴. Le défi est donc de taille pour le ministre flamand compétent, le NVA Geert Bourgeois, qui investit chaque année des dizaines de millions d'euros dans ce programme. De plus, l'afflux massif de participants semble nuire à la qualité des cours qui ne peuvent être adaptés aux besoins de chacun. Le gouvernement flamand a donc décidé récemment de modifier l'ordre de priorité donné aux différents groupes-cibles. Les demandeurs d'asile ne sont plus obligés de prendre des cours, l'idée étant qu'il est inutile de dépenser autant d'argent pour des personnes qui courent le risque de devoir quitter le territoire. Ce surplus de candidats n'empêche toutefois pas la mise sur pieds de mesures

⁴ A savoir, à peine la moitié de l'afflux annuel de nouveaux arrivants en Flandre (49000 en 2010), sans compter les migrants installés de longue date.

visant à convaincre les Roms de passer par la case inburgering⁵. Cette politique pourrait être révélatrice de l'idée que se fait le gouvernement flamand au sujet des différents groupes de migrants.

Statistiquement, les inburgeraars sont principalement les nouveaux arrivants obligés de suivre ce parcours (plus des deux tiers des participants en 2010). Néanmoins, les autorités flamandes souhaiteraient impliquer davantage les migrants installés depuis plus longtemps sur leur territoire. Selon un rapport de la KUL, ces derniers ne ressentent pas toujours le besoin de suivre de tels cours et pourraient se sentir stigmatisés d'être ainsi visés. Ils sont néanmoins plusieurs milliers chaque année à suivre volontairement un parcours d'intégration civique, ce qui tend à prouver que la politique d'inburgering connaît un certain succès.

Néanmoins, des améliorations sont encore souhaitables d'un point de vue pratique. En effet, il est encore difficile de concilier une participation assidue à ces modules avec les contraintes d'une vie professionnelle, voire familiale. L'inburgering ne serait une priorité que pour les personnes n'ayant aucune autre activité. Ce manque de souplesse serait partiellement responsable du taux important (51,5%) d'individus ayant signé un contrat d'inburgering mais n'ayant pas obtenu l'attestation finale⁶. Une partie des critiques relatives au caractère obligatoire du système tient d'ailleurs au fait qu'il n'est pas juste d'imposer une formation incompatible avec une activité professionnelle, sachant qu'un emploi est un excellent facteur d'intégration sociale.

⁵ Rappelons qu'en tant que citoyens européens, ils ne peuvent y être contraints.

⁶ Ils peuvent ne s'être jamais présentés ou avoir abandonné en cours de route.

IV. EVALUATION ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Au-delà de cet aperçu statistique, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure l'inburgering remplit ses objectifs finaux, à savoir donner aux migrants les outils leur permettant de s'intégrer socialement et culturellement. Nous disposons pour cela du rapport demandé tous les trois ans à la KUL par les autorités flamandes, le dernier datant de 2010⁷. De manière générale, il n'est pas aisé de distinguer l'impact direct du parcours d'intégration des autres facteurs en présence comme le statut socio-économique, le niveau d'instruction, l'âge des immigrés etc.

Concernant l'insertion professionnelle des nouveaux arrivants, l'inburgering semble produire des effets convaincants. La proportion de personnes actives est en effet plus importante parmi les anciens inburgeraars que parmi les autres migrants. La motivation des différents individus pourrait toutefois jouer un rôle important dans ce constat. Les migrants motivés pour suivre les cours sont probablement ceux qui sont également les plus actifs dans leur recherche d'emploi. Il est malgré tout vraisemblable que les outils apportés aux intégrants leur donnent un avantage sur les autres migrants dans ce domaine.

Parmi ces outils, l'apprentissage de la langue est certainement un aspect fondamental de la politique menée. Une bonne connaissance du néerlandais est en effet essentielle dans une optique de participation active à la société flamande, tant au niveau professionnel que culturel. Les migrants sont unanimes quant à l'importance de la langue dans leur intégration, nombreux sont d'ailleurs ceux qui n'ont pas suivi de parcours d'intégration mais bien des cours de néerlandais. Les résultats obtenus par l'inburgering dans ce domaine semblent toutefois insuffisants. Le niveau de néerlandais de la moitié des intégrants en fin de parcours ne serait pas suffisant pour suivre une formation dans la langue du pays. Des leçons sans une immersion dans un univers linguistique flamand ne pourraient permettre d'atteindre un niveau avancé sans la motivation du participant. S'il n'existe pas de test final en matière d'inburgering en Flandre, le ministre Bourgeois insiste bien sur la nécessité d'aller plus loin dans l'apprentissage du néerlandais. Il a d'ailleurs déclaré « La mission (...) qui consiste à promouvoir la langue doit assurer que non seulement les individus apprennent

⁷ DE CRUYPER (P), LAMBERTS (M.), PAUWELS (F), VETS (C.), *Inburgering in Vlaanderen, Louvain, 2010*

le néerlandais mais aussi qu'ils sachent parler le néerlandais et qu'ils le parlent effectivement »⁸. On est toutefois en mesure de se demander si cette volonté ne dépasse pas les objectifs initiaux de l'inburgering. Rappelons que ce programme entend aider les intégrant à participer à la société flamande. Dans cette optique, le néerlandais apparaît au départ comme un outil important à maîtriser, non comme la langue qui doit être utilisée dans les faits.

Ces performances limitées en matière d'apprentissage de la langue peuvent avoir un impact sur les résultats mitigés de l'inburgering en termes d'intégration sociale et culturelle. On pourrait en juger à travers les relations entretenues par les anciens inburgeraars. Il s'avère que ces derniers ont généralement peu de rapports sociaux en dehors de leur communauté ethnique, que ce soit au niveau des collègues, des amis ou du voisinage. S'ils ont gardé des liens suite à leur parcours, c'est le plus souvent avec d'autres intégrant, non avec des Flamands de souche. Dans ce cadre, l'apprentissage des normes et valeurs inhérentes à la société flamande semble poser problème. Car il est difficile d'explicitier ce type de notions qui varient selon les contextes et même les personnes. Ce type de connaissances sociales peut d'ailleurs difficilement s'acquérir lors d'une séance de cours.

Le processus mis en place semble donc manquer de prolongement au-delà des cours en eux-mêmes. L'intégration ne peut être efficace qu'en mettant l'individu en contact direct avec la société flamande. En réalité, la réussite de la formation et celle de l'intégration sont intimement liées. L'exemple du néerlandais est sur ce point révélateur : une meilleure connaissance faciliterait l'intégration mais une plus grande immersion améliorerait cette connaissance. Dans cette optique, il s'agit, selon le rapport, de renforcer la formation proprement dite mais également de donner plus de possibilités aux inburgeraars de continuer dans la voie qu'ils ont entreprise. En accord avec l'esprit interactif du processus, la société flamande doit elle aussi accomplir plus d'efforts pour faciliter l'intégration des nouveaux arrivants.

10 ⁸ BOURGEOIS (G.), *Intégration (civique). Note d'orientation 2009-2014, 2009.*

V. REGARD CRITIQUE SUR DEUX POINTS SENSIBLES

Au cours de cette analyse, le point de vue envisagé fut généralement celui des instigateurs de cette politique, de leurs objectifs et de leur mise en oeuvre. Il est désormais temps de porter une attention particulière à deux aspects de l'inburgering qui sont de nature à susciter le débat : la question de la diffusion de normes et de valeurs, ainsi que le caractère obligatoire du parcours d'intégration en Flandre.

Les cours d'orientation sociale suscitent parfois certaines appréhensions, dans la mesure où ils ne sont pas la priorité pour des immigrants souhaitant davantage apprendre la langue du pays et y trouver un emploi. Néanmoins, les candidats sortant seraient satisfaits de recevoir ainsi les clés leur permettant de comprendre la société dans laquelle ils veulent évoluer. Ces derniers sont rassurés par le caractère principalement informatif de ces cours qui ne leur demandent pas d'abandonner leur culture d'origine. Au vu des résultats jugés mitigés par les autorités flamandes dans ce domaine, l'accent a toutefois été mis sur la nécessité d'aller plus loin dans le domaine des valeurs et des normes. Le respect de ces valeurs communes permettrait en effet une meilleure intégration à long terme des individus concernés.

Il s'agit là d'un point sensible de la politique d'inburgering. Face aux défis de l'intégration en termes de cohésion sociale et de diversité culturelle, la diffusion des valeurs est en effet une question centrale et controversée. De manière caricaturale, deux positions extrêmes pourraient être dégagées. La première reposerait sur une éventuelle supériorité des normes et valeurs occidentales. Il s'agirait d'imposer des principes considérés comme universels aux communautés issues de l'immigration. Affirmer que la tradition occidentale détient la vérité absolue et éternelle relève néanmoins de la prétention. En réalité, cette approche conservatrice semble mener au repli identitaire et à la confrontation culturelle.

Elle est dès lors contestée par une conception multiculturelle de la société s'appuyant sur une stricte neutralité de l'Etat en la matière. En résumé, débattre sur les valeurs de vie ne serait pas du ressort de l'Etat mais uniquement de celui des différentes communautés culturelles. Cette deuxième approche rejoint dans les grandes lignes la politique qui fut menée dans certains pays

européens comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Plus attentive à la diversité culturelle, cette conception affiche toutefois des faiblesses. En effet, le risque est réel de voir ainsi se développer une société cloisonnée où chaque communauté vit repliée sur elle-même tandis que l'absence de repères communs accentue la méfiance entre les communautés.

Il semble dès lors nécessaire de dépasser cette juxtaposition multiculturelle pour élaborer une société qui soit davantage interculturelle. Cette dernière reposerait sur une forme d'identité collective dans laquelle chacun pourrait se reconnaître. La construction d'une telle identité ne peut s'appuyer sur l'affirmation de la supériorité d'une culture sur une autre, elle nécessite au contraire un réel débat démocratique. Diversité culturelle et cohésion sociale pourraient ainsi se rejoindre dans la mesure où chaque citoyen serait impliqué dans la construction d'un cadre de valeurs et de normes communes. Néanmoins, en tant que reflet d'une société en mouvement, ce cadre ne peut être établi à titre définitif. Le débat démocratique doit s'assurer de sa mise à jour si nécessaire. Par ailleurs, si la politique est le terrain idéal pour mener une réflexion sur l'identité collective, cette dernière ne doit pas être affirmée comme une contrainte mais davantage comme un point de repère permettant à chacun de se positionner.

A ce sujet, le ministre Bourgeois critique lui aussi la seule approche multiculturelle. Il voit d'ailleurs dans l'inburgering la réponse à l'échec d'une telle politique. S'il reconnaît l'importance de nouveaux apports culturels, ce dernier penche toutefois pour la ferme défense de ce qu'il nomme les « fondations »⁹. A travers ce terme, le ministre évoque des principes comme la liberté d'expression, l'égalité homme-femme ou encore la liberté de religion. S'il n'est pas ici question de nier l'importance de ces principes, une réflexion démocratique à leur sujet pourrait toutefois s'avérer bénéfique. Le sens donné à ces valeurs fondamentales pourrait non seulement être précisé mais ces dernières gagneraient également une légitimité nouvelle. Elles reposeraient en effet sur un nouveau consensus collectif, non sur une supériorité édictée a priori.

Il n'est donc pas à exclure que la politique menée en Flandre puisse prendre des accents défensifs en termes de diversité culturelle. A ce titre, le ministre Bourgeois avait auparavant affiché sa méfiance par rapport à la politique fédé-

⁹ BOURGEOIS (G.), « Inburgering is antwoord op mislukt multiculturalisme », dans *De Tijd*, 11/02/2011, p. 14.

rale jugée trop libérale en matière d'immigration. Il avait ainsi déclaré « Tant que le gouvernement fédéral garde en main la politique migratoire, la Flandre ne peut mettre qu'un emplâtre sur une jambe de bois »¹⁰.

L'aspect obligatoire de l'inburgering en Flandre est une autre question suscitant des avis controversés. Selon les autorités flamandes, il s'agit d'un juste retour des choses au vu des efforts accomplis pour mettre en place ce service. Il s'agirait par ailleurs d'éviter que certaines personnes ne soient dissuadées de s'inscrire, les femmes musulmanes par exemple. Les participants, eux, semblent en général satisfaits une fois leur crainte sur les cours d'orientation sociale dissipée, nous l'avons vu. Les associations de migrants sont toutefois plus critiques. Outre l'aspect pratique relativement contraignant déjà évoqué, ces dernières mettent en évidence le danger que ce cadre administratif rigoureux pourrait faire peser sur la dynamique de l'inburgering. Les sanctions sont en effet en vigueur depuis mars 2009 et les amendes ont sanctionné plus de 900 contrevenants depuis lors. Par ailleurs, ces mêmes associations dénoncent une possible tendance à la stigmatisation qui tendrait à affirmer que les immigrés ont nécessairement un retard à rattraper. Se pose enfin la question de la discrimination même si elle semble peu pertinente a priori. Car le fait que les européens ne soient pas obligés de suivre un parcours d'intégration n'est pas une volonté des autorités flamandes. Ces dernières souhaitaient appliquer cette obligation à tous les immigrés sans distinction d'origine mais c'est la législation européenne qui les en a empêchées. Cette question refait toutefois surface de manière plus fondée au vu de l'attention récente portée à la communauté Rom par le gouvernement flamand. Comme nous l'avons vu, il semblerait que ce dernier considère que certains groupes d'inburgeraars ont davantage besoin d'être pris en main que d'autres.

¹⁰ HAVAUX (P), « Flandre-Wallonie : deux terres d'accueil en état de choc », dans *Le Vif/L'Express*, 13/08/2010.

VI. UNE POLITIQUE « D'INBURGERING » EN WALLONIE ET BRUXELLES ?

De leur côté, les francophones ont longtemps considéré l'intégration comme un défi plus social que culturel ou ethnique. Ce point de vue rejoint celui qui est traditionnellement en vigueur en France : la citoyenneté s'acquiert via la naturalisation et les difficultés rencontrées par les minorités sont généralement considérées comme étant d'ordre socio-économique. Le rapport aux questions ethniques reste d'ailleurs délicat au sud du pays où le traitement des questions culturelles peut facilement être pris pour une forme de racisme larvé. Dans le milieu francophone, il serait plus délicat d'envisager une politique d'intégration des individus naturalisés belges sans que cette politique ne passe pour de la discrimination.

Les politiques d'intégration menées en Wallonie et à Bruxelles reflètent en partie cette approche. Des efforts ont été réalisés de longue date pour aider les publics et les quartiers défavorisés. Si les personnes visées se révèlent souvent être d'origine étrangère, le problème est davantage considéré comme relevant de leur situation socio-économique précaire. Par le passé, il fut donc question de « discrimination positive » et de « lutte contre l'exclusion sociale ». Notons que Fadila Laanan, à la Fédération Wallonie-Bruxelles, et Eliane Tilieux, à la Région wallonne, n'ont pas pour compétence l'intégration mais bien « l'égalité des chances », vocabulaire révélateur.

Tout comme il importe de ne pas stigmatiser les minorités, nier leur existence peut également engendrer un effet pervers, celui de ne pas voir les problèmes liés directement aux facteurs culturels. Il s'agit toutefois de ne pas caricaturer une situation francophone qui est plus nuancée dans la réalité. En effet, un décret de 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère a permis la mise en place de sept centres régionaux d'intégration en Wallonie. La prise de conscience a donc été simultanée dans les deux principales régions du pays.

La différence avec la Flandre reste malgré tout considérable en termes de structures et de moyens. Les centres régionaux ne sont pas à la tête d'un système structuré proposant un parcours type. Ces derniers visent à assurer la coordination des multiples initiatives prises sur leur territoire. A l'échelon inférieur,

c'est une mosaïque d'associations qui constitue l'offre en matière d'accueil des migrants. S'il n'est pas question de remettre ici en cause la qualité des services proposés par le milieu associatif, la complexité et le manque de visibilité de cette politique nuisent vraisemblablement à son succès. Peu nombreuses sont encore les personnes qui utilisent ces moyens mis à leur disposition au regard de la machine à l'oeuvre en Flandre. Précisons qu'il n'est pas question ici d'obligation, la démarche devant venir de la volonté du demandeur.

Cependant, l'expérience menée depuis bientôt huit ans en Flandre suscite un intérêt grandissant de l'autre côté de la frontière linguistique. Les avis semblent se rejoindre sur la nécessité de mettre en place une politique plus cohérente. A l'occasion des « Assises de l'interculturalité », preuve de l'intérêt aujourd'hui apporté à ces questions, la Ministre fédérale de l'Egalité des chances, Joëlle Milquet, a plaidé en faveur de l'instauration en Wallonie et à Bruxelles d'un parcours d'intégration inspiré de l'inburgering flamand. Il s'agirait également de mettre en place un programme structuré basé sur un apprentissage de la langue et le partage d'un socle de valeurs communes en matière culturelle, aspect que nous avons largement évoqué. Un projet d'accord a d'ailleurs vu le jour en 2011 sur la mise en place, en Wallonie et à Bruxelles, d'un parcours « d'accueil » pour les nouveaux arrivants. Ce dernier devrait comprendre lui aussi un accompagnement administratif, des possibilités d'apprentissage du français, une orientation professionnelle ainsi qu'une présentation de la société belge.

Ce projet doit encore être mis en œuvre et il n'est pas impossible que le consensus ne soit pas complet sur le contenu précis de ce programme. En outre, il n'est pas question ici de rendre ce parcours obligatoire. A l'heure actuelle, seul le MR voudrait imposer un parcours d'intégration à tous les nouveaux arrivants avec sanctions à la clé en cas de négligence. Si les mentalités évoluent au sud du pays vers une structuration de la politique d'intégration, force est de constater que les questions relatives aux minorités ethniques restent plus sensibles que chez nos voisins flamands.

CONCLUSION

La mise en oeuvre d'une politique d'intégration structurée et cohérente est certainement une des principales réussites de l'inburgering en Flandre. Si la prise de conscience des enjeux de cette thématique a été relativement tardive, les autorités flamandes n'ont pas lésiné sur les moyens pour combler leur retard sur leur voisin hollandais. C'est une machine impressionnante qui a été mise en place à travers les huit bureaux principaux coordonnant des milliers de parcours chaque année. L'ampleur de cette politique est telle qu'elle pose d'ailleurs certains problèmes d'organisation. D'autres bémols sont également à constater comme le succès encore mitigé de l'inburgering auprès de ceux qui n'y sont pas contraints ou le taux important d'abandon en cours de formation. D'un point de vue qualitatif, la réalisation des objectifs en termes d'intégration professionnelle, sociale et culturelle reste difficile à évaluer. Il semble que l'inburgering peut s'avérer utile en matière d'insertion dans le monde du travail. Le constat serait moins positif concernant les relations sociales entre inburgeraars et Flamands d'origine ainsi qu'au niveau de la participation active de ces derniers à la société flamande. Les performances acquises en langue néerlandaise seraient également insuffisantes. D'une manière générale, ces constatations proviendraient du côté avant tout scolaire du parcours et du manque de possibilités offertes aux participants pour continuer dans la voie initiée par l'inburgering. Il est par ailleurs indéniable que la meilleure formation possible ne peut porter ses fruits sans une motivation accrue de la part du participant, facteur qui ne sera jamais totalement contrôlé.

Malgré les bonnes intentions inhérentes à cette politique, certains aspects de cette dernière sont susceptibles de poser question. Le caractère obligatoire de l'inburgering peut à la fois paraître nécessaire en termes d'efficacité tout comme il peut paraître stigmatisant et inadapté d'un point de vue pratique. La question des valeurs fondamentales à diffuser reste également complexe. Il n'est pas simple de les définir ni de combiner avec succès diversité culturelle et cohésion sociale. Ce défi pourrait néanmoins trouver une réponse dans l'élaboration démocratique d'une identité collective. L'aspect sensible de ces questions semble par ailleurs renforcé par certaines déclarations du ministre flamand de l'inburgering Geert Bourgeois. S'il conserve un discours modéré, il est permis de se demander si les orientations de sa politique d'intégration ne comportent pas un caractère défensif au niveau culturel.

Enfin, la mise en place d'une telle politique en Flandre ne manque pas d'intéresser les responsables politiques du sud du pays. Le mot *inburgering* a fait irruption sur les lèvres de plusieurs d'entre eux ces dernières années. Cependant, si la nécessité d'une politique structurée en matière d'intégration est reconnue par tous, les modalités du parcours d'accueil qui doit être mis en place restent encore à préciser. Une matière comme celle-ci risque toujours de générer des frictions dans le monde francophone, traditionnellement plus susceptible sur les questions ethniques.

BIBLIOGRAPHIE

Articles

- « Politique d'intégration des migrants au niveau local en Belgique », site Institut de Recherche, Formation et action sur les Migrations, octobre 2009. (www.irfam.org)
- BOURGEOIS (G.), « Inburgering is antwoord op mislukt multiculturalisme », dans *De Tijd*, 11/02/2011, p. 14.
- BOURGEOIS (G.), *Intégration (civique). Note d'orientation 2009-2014*, 2009.
- DE CRUYPER (P.), LAMBERTS (M.), PAUWELS (F.), VETS (C.), *Inburgering in Vlaanderen*, Louvain, 2010.
- DE LOBEL (P.), « Asielzoekers moeten niet meer inburgeren », dans *Standaard*, 14/01/2012, p. 6.
- GSIR (S.), « Belgique : intégration et cohésion sociale », dans *Journée annuelle de la Commission Fédérale des Etrangers. Quelle intégration ?*, Bienne, 16/11/2006.
- HAVAUX (P.), « Flandre-Wallonie : deux terres d'accueil en état de choc », dans *Le Vif/L'Express*, 13/08/2010.
- HAVAUX (P.), « Le sens strict de l'hospitalité flamande », dans *Le Vif/L'Express*, 13/08/2010, p. 20.
- HOVINE (A.), « Un parcours d'intégration très flamand », site *La Libre Belgique*, 22/12/2001. (www.lalibre.be)
- HUYTEBROECK (E.), SMET (P.), *L'accueil des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale. Constats*, 2007.
- KEULEN (M.), « La Flandre vous souhaite la bienvenue », dans *Le Soir*, 17/04/2008, p. 20.
- LAMFALUSSY (C.), « La Flandre craint-elle l'immigration ? », site *La Libre Belgique*, 02/06/2010. (www.lalibre.be)
- MASURE (J.), « Bourgeois ziet heil in Nederlands beleid », dans *Knack*, 17/02/2010.

- P. P., « Au MR, intégrer c'est obligé », dans La Libre Belgique, 04/07/2011, p. 5.
- VANDEMEULEBROUCKE (M.), « Accord francophone sur l'intégration », dans Le Soir, 16/05/2011, p. 9.
- VANDEMEULEBROUCKE (M.), « les politiques d'intégration divergent au Nord et au Sud », dans Le Soir, 10/11/2005, p. 11.
- VANOVERBEKE (D.), « un test pour les nouveaux flamands », dans Le Soir, 06/04/2011, p. 20.

SITOGRAFIE

- www.inburgering.be
- www.bonvzw.be
- www.kruispuntmi.be
- www.geertbourgeois.be

Auteur : Jean-François Boulet
février 2012

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be