L'INJONCTION PARADOXALE : LE PARADIGME DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION BELGE

SOMMAIRE

La Belgique a connu plusieurs vagues migratoires. La construction de la politique d'intégration des immigrés de la Belgique peut être décomposée en deux périodes distinctes : la citoyennisation s'étend de 1947 à 1984, puis une deuxième période va de 1984 à nos jours. La politique publique d'intégration des immigrés est construite autour de trois axes. Le premier concerne les successives modifications de la loi sur la nationalité (1984, 1991, 1995, 1998, 2000); le deuxième est la lutte contre le racisme et les discriminations et le troisième est composé des politiques sociales qui dépendent des entités fédérées et de l'État fédéral. Par ailleurs, la divergence des paradigmes des politiques publiques en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles cache une relative convergence : les minorités ethniques ne peuvent pas avoir d'existence dans l'espace public. La situation en Flandre pourrait être qualifiée de multiculturalisme inégalitaire et celle de la Communauté française de multiculturalisme méritocratique.

ANDREA REA

Professeur à l'Université Libre de Bruxelles et directeur du Groupe d'étude sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion (GERME) www.ulb.ac.be/socio/germe, Andrea Rea est l'auteur de *Jeunes immigrés dans la Cité*, Bruxelles, Labor, 2001, et il a co-écrit *Sociologie de l'immigration*, Paris, La découverte, « Coll. Repère », 2003, avec Maryse Tripier.

La Belgique a connu plusieurs vagues migratoires. Dans les années 1950, les immigrés proviennent essentiellement d'Italie, et ensuite d'Espagne et de Grèce. Ils s'installent majoritairement dans les zones industrielles de la Wallonie et du Limbourg. Après 1964, les immigrés viennent principalement du Maroc et de la Turquie. Ils s'installent davantage dans les grandes villes et, en particulier, à Bruxelles, Anvers et Gand. L'immigration est officiellement arrêtée en 1974. Toutefois, les flux migratoires n'ont jamais totalement cessé. Le regroupement familial, l'asile, les étudiants et les illégaux alimentent les nouvelles migrations. L'intégration des immigrés et de leurs descendants s'est posée tardivement. Deux raisons expliquent ce retard. D'une part, les autorités publiques ont pensé l'immigration comme un phénomène provisoire. Cette dernière était réduite à sa fonction d'adaptation conjoncturelle de la main-d'œuvre. La Belgique, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, ne s'est jamais considérée un État d'immigration. Dès lors, la Belgique n'a pas prévu de politiques d'intégration dans les domaines du logement, de l'enseignement, de la culture. L'absence de législation ouverte en matière d'acquisition de la nationalité constitue un autre indice de l'absence de perspective d'intégration. De leur côté, les immigrés ont envisagé leur immigration comme un événement temporaire, entretenant, dès lors, le mythe du retour au pays d'origine. Entre 1960 et 1970, les politiques publiques s'apparentent davantage à des expériences promues par des acteurs sociaux volontaristes qui trouvent parfois une attention auprès des pouvoirs publics. Jusqu'en 1974, les crédits alloués à l'accueil et l'insertion des immigrés sont principalement consacrés au regroupement familial et à l'indemnisation des prêtres catholiques qui sont arrivés pour encadrer les immigrés. Cette imprévoyance en matière de politique publique ne signifie pas qu'aucun processus d'inclusion n'ait eu lieu. Entre 1947 et 1974, l'intégration des travailleurs immigrés s'est réalisée principalement par les communautés locales et par leur inclusion dans la classe ouvrière. Les immigrés et leurs familles ont trouvé dans certains groupes intermédiaires des espaces d'intégration. Par le travail, les immigrés trouvent dans les organisations syndicales et dans des associations qui leur sont liées des espaces d'entraide et de solidarité. Leur intégration dans les syndicats, organisations sociales puissantes en Belgique, s'opère en même temps que celle au sein de divers groupes intermédiaires du pays d'origine.

L'extension des droits des étrangers

La construction de la politique d'intégration des immigrés de la Belgique peut être décomposée en deux périodes distinctes. La première, celle de la citoyennisation, s'étend de 1947 à 1984. Elle correspond au processus d'attribution collective de droits aux immigrés qui sont, par ailleurs, toujours juridiquement des étrangers. La deuxième période commence en 1984 et s'étend jusqu'à nos jours. La première phase se caractérise par l'attribution de nouveaux droits aux immigrés, levant ainsi certaines discriminations légales. Il en va ainsi du droit, acquis en 1971 par les étrangers, d'être éligible lors des élections sociales sous les mêmes conditions que les Belges. En 1970, un mouvement

de défense des droits des immigrés naît et formule trois revendications principales : une loi sur le statut des étrangers, une loi réprimant le racisme et une loi octroyant le droit de vote aux élections communales. Au terme de dix ans de lutte, les deux premières revendications sont rencontrées : la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est adoptée en décembre 1980 et de même, en juillet 1981, celle réprimant le racisme. Avec la loi de 1980, les étrangers, objets du droit positif, commencent à bénéficier de droits subjectifs. Ils jouissent d'une sécurité de séjour et peuvent recourir aux tribunaux contre toute mesure discrétionnaire prise à leur encontre. Avec la deuxième loi, l'État et les citoyens disposent d'une législation capable de réprimer le racisme et l'incitation à la haine raciale. Par contre, l'octroi du droit de vote n'est pas obtenu en 1981, faute de consensus. Vingt ans plus tard, le droit de vote et d'éligibilité est attribué aux ressortissants des États membres de l'Union européenne en 2000 et le seul droit de vote aux ressortissants des pays tiers en 2006. Un phénomène particulier change aussi les droits immigrés : la construction européenne. Sur la base du principe de non-discrimination, des immigrés perdent le statut d'étranger et deviennent des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne (les Italiens, Grecs, Portugais et Espagnols, et maintenant les Polonais), assimilant leurs droits à ceux des nationaux sans changement de nationalité. Ces mesures initient la séparation juridique entre étrangers communautaires et étrangers extra-communautaires.

Au terme de dix ans de lutte, les deux premières revendications sont rencontrées : la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est adoptée en décembre 1980 et de même, en juillet 1981, celle réprimant le racisme.

Le paradigme de la politique d'intégration et son contenu

La deuxième période débute en 1984. C'est le temps de la consécration du terme « intégration ». Une politique et un discours publics sur l'intégration s'affirment, bien qu'ils s'énoncent par une injonction paradoxale : « Vous pouvez rester, mais tout se passerait mieux si vous n'étiez pas là ». L'intégration se donne à voir comme une acceptation contrainte accompagnée d'un déni de reconnaissance. L'année 1984 consacre la première modification du code de la nationalité. Le second moment clé de la politique fédérale d'intégration naît avec la création, en 1989, du Commissariat royal à la politique des immigrés, remplacé en 1993 par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Deux acteurs poussent, en 1991, à l'élaboration d'un consensus des élites politiques sur l'institutionnalisation de cette politique : les électeurs d'extrême droite en Flandre et les jeunes immigrés impliqués dans les émeutes urbaines à Bruxelles (Rea, 2001).

La politique publique d'intégration des immigrés est construite autour de trois axes. Le premier concerne les successives modifications de la loi sur la nationalité (1984, 1991, 1995, 1998, 2000) qui, d'une part, instaurent définitivement le principe du *jus soli* pour les jeunes nés en Belgique et qui, d'autre part, assouplissent les conditions de naturalisation. La dernière réforme de mars 2000 instaure une des législations les plus libérales, en permettant à tout étranger ayant résidé légalement plus de sept ans en Belgique de bénéficier de la nationalité belge sur simple déclaration (procédure administrative). La disparition des statistiques de la population issue de l'immigration est à l'origine des débats sur les statistiques ethniques. La lutte contre le racisme et les discriminations est le deuxième axe. Durant les années 1990, le recours aux rhétoriques racistes par les partis démocratiques durant les campagnes électorales, relayées par les médias, tendent à disparaître, laissant le monopole de l'usage de l'idéologie et du discours racistes aux seuls partis d'extrême-droite. Des hommes politiques qui se sont montrés hostiles aux immigrés dans les années 1980 deviennent plus tolérants à l'égard d'administrés qui ne tardent pas à devenir de futurs électeurs en raison de l'assouplissement de la loi sur la nationalité. Si les discours racistes deviennent illégitimes dans l'espace public, le racisme quotidien et la discrimination raciale à l'embauche et dans la recherche d'un logement ne disparaissent pas. La lutte contre les discriminations ethniques et raciales s'accentue sous la pression exercée par les instances européennes. La faible utilisation de l'instrument juridique pour réprimer les discriminations raciales oblige à penser d'autres moyens encore en débat. Le troisième axe de la politique d'intégration est composé des politiques sociales qui dépendent des entités fédérées et de l'État fédéral. Elles ne concernent pas spécifiquement les immigrés et leurs descendants. Elles consistent essentiellement en politiques urbaines qui se structurent autour de deux pôles : la lutte contre l'insécurité et la lutte contre les désavantages sociaux.

Derrière une unité de vue sur les principes généraux, des divergences opposent les Flamands et les francophones. Lors des débats parlementaires relatifs à l'assouplissement du Code de la nationalité, ces divergences apparaissent de manière saillante. La majorité des Flamands désire maintenir parmi les critères d'attribution de la nationalité des critères dits subjectifs (par exemple, un certain degré d'intégration culturelle) ou d'ordre linguistique (par exemple, la vérification de la connaissance d'une des langues nationales). La majorité des francophones ne souhaite garder que des critères dits objectifs (durée de séjour légal). Le registre argumentatif des Flamands se nourrit de références à l'*ethnos* alors que les francophones privilégient le *demos*. Cependant, cette opposition recouvre aussi un clivage politique, les partis de droite soutenant plus la première option et ceux de gauche, la seconde.

Dans une démocratie segmentée telle que la Belgique, l'intégration des immigrés relève de la gestion des territoires et des populations.

Un État et deux visions

La compétence institutionnelle de l'intégration des immigrés relève à la fois du niveau fédéral et de celui des entités fédérées. Des différences apparaissent là aussi entre les Flamands et les francophones. Une première distinction tient au mode production de la politique publique. Les gouvernements flamands, contrairement aux gouvernements francophones, produisent des notes d'orientation générale définissant les priorités de la politique publique. Du côté francophone, c'est davantage la consultation de l'allocation des ressources budgétaires qui permet d'identifier les orientations de la politique publique. Dès lors, l'analyse des différences à partir des seuls discours politiques ne suffit pas à établir un véritable traitement différencié. Des ressemblances au niveau des pratiques sont peut-être plus grandes que ce qui est dit. Néanmoins, une différenciation dans le discours et dans les dispositifs apparaît au niveau des Communautés. En Communauté française domine un discours inspiré du « républicanisme français » de l'intégration qui tend à nier les spécificités culturelles et l'origine des immigrés et de leurs descendants alors qu'en Flandre, à l'instar des Pays-Bas, la reconnaissance de la diversité culturelle est admise et l'existence de minorités ethniques affirmée.

Depuis 1990, la Flandre promeut une politique de reconnaissance et de soutien aux associations issues de l'immigration qui s'organisent autour d'une identité ethnique. Cette politique des immigrés (*Migrantenbeleid*) a pour groupe cible toute personne étant dans une position sociale défavorisée et/ou étant d'origine étrangère. En 1996, le gouvernement flamand adopte une nouvelle terminologie, et la politique des immigrés se transforme en politique des minorités (*Minderhedenbeleid*). Cette dernière reconnaît l'existence de groupes ethnoculturels et trois groupes cibles sont définis : les allochtones, les réfugiés et les gens du voyage. Cette nouvelle orientation politique est formalisée dans le décret relatif aux minorités ethniques de 1998, très largement inspiré du modèle néerlandais (Jacobs, 2001, 2004; Verlot, 2001). Le soutien apporté aux associations ethniques témoigne de la conviction flamande selon laquelle le maintien et le développement d'une identité propre chez les descendants des immigrés stimulent leur émancipation dans la société d'installation. La Communauté flamande a soutenu, jusqu'à présent, le développement d'organisations ethniques afin de stimuler la concertation, reste à savoir si cela va perdurer. En 2005, cette politique a fait l'objet d'âpres discussions au sein du gouvernement flamand. Depuis 2004, ce dernier a également repris des Pays-Bas la politique dite d'*inburgering* (citoyennisation) qui impose aux nouveaux migrants non-européens de suivre des modules de formation comportant des cours de néerlandais, de connaissance de la société belge et des séances d'orientation sur le marché du travail.

> La majorité des Flamands désire maintenir parmi les critères d'attribution de la nationalité des critères dits subjectifs ou d'ordre linguistique. La majorité des francophones ne souhaite garder que des critères dits objectifs.

Du côté francophone, le discours relatif aux immigrés est identique en Wallonie et à Bruxelles. Les minorités ethniques ne sont reconnues ni dans les faits ni dans les discours. La politique spécifique est relativement marginale. La politique d'intégration est davantage inscrite dans des politiques de ciblage territorial fondé sur des critères sociaux (pourcentage de chômeurs, de locataires, etc.) et démographiques (pourcentage d'étrangers). Bien qu'elle soit impropre, la dénomination dominante pour désigner ces « autres de l'intérieur » est celle « d'immigrés » ou « de personnes d'origine étrangère ». Pour des raisons institutionnelles, la Wallonie et Bruxelles adoptent des législations différentes. La représentation d'un multiculturalisme en Wallonie est généralement admise alors que toute approche en termes ethniques est rejetée. Les anciens immigrés font partie de l'histoire wallonne parce qu'ils ont été des membres de la classe ouvrière qui constitue une composante essentielle de l'identité collective. En 1996, un décret relatif à « la population étrangère ou d'origine étrangère » organise la politique publique. Bien que ce décret établisse que la politique d'intégration soit fondée sur la discrimination positive pour promouvoir l'égalité des chances, ni les dispositions légales ni les projets financés ne donnent de contenu à cette notion. Des associations d'immigrés sont financées parce qu'elles proposent des activités d'insertion sociale (alphabétisation, formation professionnelle, etc.) et non parce qu'elles ont une identité ethnique. À Bruxelles, la politique publique francophone est organisée de 1993 à 2003 par une circulaire portant sur « l'intégration et la cohabitation des communautés locales ». En 2004, un décret de portant sur la cohésion sociale les remplace. Les termes d'immigrés et personnes d'origine étrangère y sont absents. Le concept de cohésion sociale est supposé recouvrir les clivages socio-économiques et culturels de la ville. Ici aussi, les objectifs sont davantage sociaux que culturels. Les associations des minorités ethniques reçoivent des subsides pour leur action généraliste (amélioration du niveau scolaire, formation, animations culturelles et sportives, citoyenneté, etc.). Il existe un refus de soutenir des activités touchant au domaine de l'identité, du moins dans les discours. En effet, cette législation inaugure une pratique discursive de dénégation : « faire sans dire ». De fait, tant en Wallonie qu'à Bruxelles des animations ayant lieu pendant le Ramadan sont financées de même que des activités interculturelles. Toutefois, les discours politiques ne médiatisent pas ces pratiques.

La divergence des paradigmes des politiques publiques en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles cache une relative

convergence. Les minorités ethniques ne peuvent pas avoir d'existence dans l'espace public. Leur spécificité peut être maintenue, voire soutenue comme en Flandre, dans l'espace de la société civile, mais elles ne peuvent se constituer en groupes autonomes revendiquant une légitimité à exister comme les autres piliers de la société belge. La situation en Flandre pourrait être qualifiée de multiculturalisme inégalitaire (Martiniello, 1997) et celle de la Communauté française de multiculturalisme méritocratique (Rea, 2001). Deux hypothèses peuvent être avancées pour comprendre cette différence. La première tient au rapport à l'héritage culturel. Dans l'histoire de la Belgique, les Flamands majoritaires en nombre ont subi une domination culturelle francophone de plus d'un siècle inscrite dans les pratiques sociales et incorporée dans les institutions. Ne pas renier l'héritage culturel et défendre son appartenance ont été des moteurs de la constitution de l'identité flamande. Les Flamands conçoivent difficilement d'imposer aux immigrés la négation de leur identité culturelle. La deuxième hypothèse relève de la stratégie politique. Dans un État où ils occupent une position minoritaire tout en défendant l'identité nationale, les francophones adoptent une stratégie visant à transformer les nouveaux Belges en francophones et non en minorités ethniques. Franciser et « belgiciser » ces nouveaux venus renforcent leur position face aux Flamands. La configuration des rapports de force des deux grands groupes nationaux expliquent, entre autres, les positions retenues par les entités fédérées en matière d'intégration des immigrés bien que cette différenciation soit également tempérée par l'appartenance politique (Martiniello et Rea, 2004).

Références

Bousetta, Hassan. 2000. « Intégration des immigrés et divisions communautaires : l'exemple de la Belgique », dans M. McAndrew et F. Gagnon (dir.), *Relations ethniques et éducation dans les sociétés divisées*, Paris, L'Harmattan, p. 59-81.

Jacobs, Dirk. 2001. « Immigrants in a Multinational Political Sphere: The Case of Brussels », dans Alisdair Rogers et Jean Tillie (dir.), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Aldershot, Ashgate, p. 107-122.

———. 2004. « Alive and Kicking? Multiculturalism in Flanders », *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 6, nº 2, p. 189-208.

Martiniello, Marco. 1997. *Sortir des ghettos culturels*, Paris, Presses de Sciences Po.

Martiniello, Marco, et Andrea Rea. 2004. « Piliers, minorités ethniques et pluralisme en Belgique », dans Marco Martiniello et Andrea Rea (dir.), *Affirmative action, Des discours, des politiques et des pratiques*, Louvain-la-Neuve/Liège, Academia, p. 253-281.

Rea, Andrea. 2001. *Jeunes immigrés dans la Cité, Protestation collective, acteurs locaux et politiques publiques*, Bruxelles, Labor.

