



Quel avenir pour les parcours d'intégration belges ?

Il n'y a pas de politique unitaire d'intégration belge, mais on voit **une progressive convergence autour des parcours d'intégration** : quatre parcours coexistent avec l'objectif de fournir des outils pour l'inclusion des immigrés.

Cette enquête consiste en **une analyse comparée des différents parcours belges**, mise en évidence des similitudes, des divergences notoires et des intentions politiques à leur égard.

Recommandations en vue d'une amélioration de la politique d'intégration :

- Evaluation des effets des parcours ;
- Mise en garde par rapport au renforcement des parcours ;
- Nécessité d'autres mesures d'intégration ;
- Plus de coordination entre les entités et au sein des entités.

KEY MESSAGES

Table des matières

1.	Introduction	3
2.	La structure institutionnelle de l'immigration et de l'intégration en Belgique	4
3.	Les lettres de politique	6
3.1.	La Communauté flamande	6
3.2.	La Région wallonne	7
3.3.	La Région de Bruxelles-Capitale	8
3.4.	La Communauté germanophone	9
4.	Les parcours d'intégration belges	9
4.1.	Descriptif des parcours	10
4.1.1.	La Communauté flamande, pionnière en la matière	10
4.1.2.	La Région wallonne, un changement de cap radical	11
4.1.3.	Bruxelles, ou le surréalisme à la belge	12
4.1.4.	La Communauté germanophone, le dernier parcours en date	14
4.2.	Quelques critiques du monde académique vis-à-vis des parcours	15
4.3.	Les exemples canadien et néerlandais peuvent-ils nous inspirer ?	17
5.	Quelques recommandations et interrogations	19
5.1.	Une évaluation des effets des parcours	19
5.2.	Un renforcement, mais jusqu'où ?	20
5.3.	Les parcours d'intégration, une mesure parmi d'autres	21
5.4.	Vers plus de coordination	21
6.	Conclusion	23
7.	Bibliographie	24
8.	Tableau récapitulatif des parcours	29



1. Introduction

Suite à de nombreux mouvements migratoires, la Belgique est aujourd'hui un pays regroupant une population aux origines multiples. Cette diversité croissante n'est pas sans poser un certain nombre de défis à la société d'accueil belge. La thématique de l'intégration des immigrés a d'ailleurs fait l'objet d'une attention croissante dans les débats et discours politiques du pays. Différentes stratégies peuvent être envisagées par les gouvernements afin d'accommoder cette diversité et de tenter de créer un projet commun.

Dans ce rapport, nous nous sommes concentrés sur une de ces stratégies ; les parcours d'accueil ou d'intégration. Etant devenus la politique d'intégration centrale en Belgique, ces parcours ont pour objectif de fournir des outils considérés comme nécessaires à l'inclusion des immigrés dans la société (cours de langue, orientation socioprofessionnelle, etc.). En Belgique, c'est aux entités fédérées – et non à l'autorité fédérale, en charge elle de l'immigration – que revient la lourde tâche d'organiser l'intégration des personnes étrangères. Bien que la Flandre ait pendant quelques années été la seule à organiser un tel parcours d'intégration, les autres entités fédérées belges compétentes en cette matière ont progressivement emboîté le pas, signe d'une certaine convergence sur le sujet. Ainsi, à ce jour, quatre parcours distincts sont organisés dans le plat pays¹, ayant chacun leur propre contenu, public-cible, organisateurs, niveau d'exigences, etc. Cette multiplicité des politiques sur un même territoire n'est pas sans conséquences, ce que nous tenterons de montrer ci-dessous.

Après avoir délimité les contours de ces différents parcours d'intégration et analysé les intentions politiques de chaque entité à leur égard, nous formulerons dans ce rapport une série de recommandations, à la lumière de critiques venues du monde académique et des exemples canadien et néerlandais. Ces recommandations entendent participer à l'amélioration et à la clarification de la politique des parcours, tout en respectant le découpage institutionnel belge.

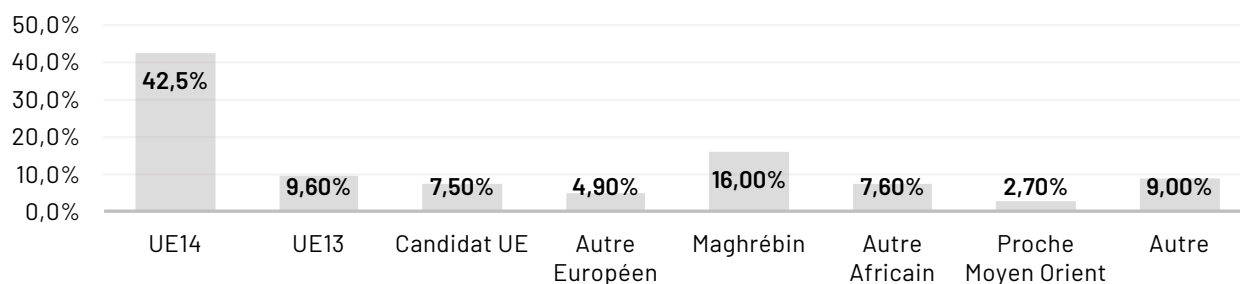
¹ Si l'on considère le parcours pour la Communauté flamande et le parcours bruxellois flamand comme similaires, malgré le caractère non-obligatoire du parcours bruxellois.



2. La structure institutionnelle de l'immigration et de l'intégration en Belgique

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la Belgique a connu différents mouvements significatifs d'immigration², faisant de notre pays « une nation d'immigrants » (Hanseeuw, 2014, p. 46), au même titre que le Canada ou les Etats-Unis. En 2018 encore, le solde migratoire³ belge s'élevait à 50 180 personnes⁴ (Service Public Fédéral Belge Statbel, 2017). On estime par ailleurs qu'en 2014, « les racines de près d'un habitant sur quatre en Belgique plongent dans l'immigration » (Benyaich, 2014a, p. 12). Comme démontré ci-dessous, parmi ces personnes d'origine étrangère⁵, la grande majorité⁶ provient d'un pays de l'Union Européenne. Les personnes d'origine maghrébine représentent quant à elles le deuxième plus grand groupe, constituant 16% de la population d'origine étrangère en 2016. Aussi, il est important de noter que cette population se concentre principalement dans les grandes villes, en particulier à Bruxelles et à Anvers (UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2019).

Répartition de la population d'origine étrangère selon l'origine en 2016 (18-64 ans)



Source : UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2019.

UE-14 : France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Suède et Autriche.

UE-13 : République tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie et Croatie.

La diversité est donc une composante indéniable de notre société – avec même de « la diversité dans cette diversité » – et la gestion de celle-ci n'est pas une mince affaire, en particulier dans un Etat fédéral plurinational comme la Belgique (Xhardez, 2017). Afin de mieux comprendre les stratégies mises en place à cet effet dans notre pays, il importe de s'attarder un instant sur le partage des compétences des politiques envers les immigrants.

2 Accords bilatéraux pour attirer des travailleurs étrangers, demandeurs d'asile, regroupement familial, mobilité intra-européenne (Hanseeuw, 2014).

3 « La différence entre les immigrations et émigrations internationales » (Service Public Fédéral Belge Statbel, 2017).

4 Soit 166.894 immigrants pour 116.714 émigrants.

5 « Origine étrangère : personnes ayant une nationalité autre que belge ou qui sont nées avec une nationalité autre que belge ou dont un des parents est né avec une nationalité étrangère ou a une nationalité étrangère » (UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2019, p. 14).

6 52,1% de la population d'origine étrangère entre 18 et 64 ans en 2016 en Belgique provient de l'UE27, et majoritairement (42,5% de la population d'origine étrangère entre 18 et 64 ans en 2016) des pays suivants France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Suède et Autriche (UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2019).

Car en effet, l'organisation de l'immigration et de l'intégration⁷ en Belgique est assez singulière. Comme nous le savons bien, la Belgique est un Etat fédéral composé de Communautés et de Régions, comme le précise le premier article de notre Constitution. Plus particulièrement, la Belgique se démarque par un fédéralisme dit de dissociation (Xhardez, 2016). Cette architecture institutionnelle n'est pas sans conséquences sur le partage des compétences des politiques envers les immigrés. En effet, alors que l'immigration reste organisée au niveau fédéral et européen⁸, la compétence de l'intégration a connu différents transferts vers les entités fédérées (Adam & Martiniello, 2013). À ce jour, les politiques d'intégration sont sous la tutelle de la Communauté flamande⁹ au nord du pays, de la Région wallonne¹⁰ dans la partie francophone du sud du pays et de la Communauté germanophone en Région de langue allemande (Adam, 2013a). L'intégration des immigrés en terre bruxelloise présente quant à elle la caractéristique d'être simultanément régie par la Communauté flamande et par la Commission communautaire française (COCOF) (Xhardez, 2016). La Commission communautaire flamande (VGC) et la Commission communautaire commune (COCOM) jouent également un rôle à Bruxelles (Xhardez, 2016)¹¹. On observe donc une multiplicité d'acteurs aux commandes de l'intégration des immigrés, sans oublier que les autorités fédérale et européenne peuvent aussi intervenir (Xhardez, 2016).

Cette dévolution progressive du pouvoir explique l'absence de politique unitaire d'intégration en Belgique. Comme le soulignent Adam et Martiniello, parler de modèle belge d'intégration des immigrés n'est pas pertinent (2013). Au contraire, il existe plusieurs stratégies d'intégration sur le sol belge, certaines étant forcées de coexister comme c'est le cas à Bruxelles. En effet, des divergences importantes dans la gestion de l'intégration ont longtemps été observées entre les différentes entités fédérées, en particulier entre la Flandre et le reste du pays. Même si historiquement, la Flandre se voulait plutôt multiculturaliste, elle a été la première à instaurer un parcours d'intégration obligatoire en Belgique, amorçant ainsi un virage de type assimilationniste¹² (Adam, 2013b). Ce parcours constitue l'élément central des mesures d'intégration chez nous, c'est pourquoi nous nous concentrerons sur celui-ci par la suite. On voit donc que, très tôt, les défis liés à l'intégration des migrants ont été placés au cœur de l'action politique flamande, tandis que dans le reste du pays, ce sujet est longtemps resté secondaire. Cela s'explique entre autres par une politisation plus importante de l'immigration au nord du pays ainsi que par un processus de construction de nation sous-étatique flamande (Adam & Martiniello, 2013).

Toutefois, malgré ces divergences, la dernière décennie a été marquée par une progressive convergence des politiques d'intégration en Belgique (Xhardez, 2019). En effet, à l'heure actuelle, chaque entité fédérée en charge de l'intégration des immigrants organise un parcours d'intégration, même si des différences notoires entre ceux-ci persistent. Un désir d'homogénéité culturelle au sein de la population belge, opérée par l'Etat, s'est en effet peu à peu développé en Belgique (Ganty & Delgrange, 2015). Cette convergence au niveau belge peut paraître surprenante

7 L'Organisation Internationale pour les Migrations définit l'intégration comme « un processus bidirectionnel d'adaptation mutuelle entre les migrants et la société dans laquelle ils vivent, par lequel les migrants sont incorporés à la vie sociale, économique, culturelle et politique de la communauté d'accueil. Il suppose un ensemble de responsabilités communes pour les migrants et les communautés, et englobe d'autres aspects connexes tels que l'inclusion sociale et la cohésion sociale » (International Organization for Migration, 2021). L'inclusion est quant à elle « une approche qui attache de l'importance à la diversité et vise l'égalité des droits et des chances en créant les conditions propices à la participation pleine et active de tous les membres de la société » (Conseil de l'Europe, 2021).

8 L'immigration étant une compétence partagée entre l'Union européenne et les Etats membres (art 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

9 Rappelons qu'en Flandre, il n'existe pas de distinction entre la Communauté et la Région (Adam & Martiniello, 2013).

10 L'intégration est une compétence communautaire mais la Communauté française a décidé de transférer cette compétence à la Région wallonne et à la COCOF à Bruxelles en 1993 (Xhardez, 2016).

11 La VGC agit comme régisseur la Commission communautaire flamande (VGC). « La Commission communautaire commune (COCOM) est compétente à Bruxelles en ce qui concerne les institutions bilingues et les personnes dans certains cas » (Xhardez, 2016, p. 2).

12 Afin de stimuler la cohésion sociale, l'approche multiculturaliste tend à reconnaître (voire à promouvoir) les particularismes culturels, alors qu'à l'inverse, l'approche assimilationniste souhaite réduire ceux-ci (Adam, 2013b).



dans la mesure où elle n'est pas le fruit d'un réel travail de coopération entre les entités fédérées (Xhardez, 2019). On peut en revanche l'expliquer par une politisation progressive de la thématique de l'intégration dans le sud de la Belgique, par une européanisation des mesures d'intégration ainsi que par le rôle de modèle que joue le parcours flamand (Xhardez, 2019). D'autres relèvent également l'importance des facteurs politiques internes, « tels que la pression qu'exerce la nouvelle loi sur la nationalité qui demande aux futurs citoyens de livrer des preuves d'intégration sociale et de connaissances linguistiques » (Adam & Martiniello, 2013, p. 89).

En résumé, l'organisation des mesures visant à l'intégration des personnes immigrées dans le royaume présente une certaine complexité, propre à la Belgique. Celle-ci entraîne le risque d'un manque de cohérence entre les différentes mesures, et en particulier entre les parcours visant à l'intégration. Néanmoins, il convient de nuancer légèrement ce propos au vu de la tendance convergente observée depuis quelques années en Belgique.

3. Les lettres de politique

Afin de mieux comprendre la direction prise par les mesures d'intégration en Belgique, il est intéressant de se pencher sur les déclarations politiques publiées aux niveaux flamand, wallon, bruxellois et germanophone, ayant pour but d'explicitier les intentions politiques des autorités pour la législature allant de 2019 à 2024. Au vu de la dévolution de la compétence d'intégration, il n'existe pas de document au niveau national. Chaque entité fédérée développe sa propre politique envers les immigrants et possède donc ses propres ambitions pour celle-ci. Déjà à ce niveau, l'analyse des documents met en lumière des divergences importantes entre les différentes zones du pays, que nous allons brièvement développer ci-dessous. La politique qui semble néanmoins rallier les entités est celle du parcours d'intégration, même si les niveaux d'ambition à cet égard sont quelque peu éloignés.

3.1. La Communauté flamande

Contrairement au reste du pays, la Flandre présente la particularité de disposer d'un document traitant spécifiquement de l'intégration et de l'égalité des chances, intitulé *Beleidsnota 2019-2024 Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering* (Vlaamse Regering, 2019). Celui-ci a été soumis par Bart Somers en tant que vice-président du gouvernement flamand et ministre flamand du Vivre ensemble et des Affaires intérieures. Cet intérêt particulier pour l'intégration des personnes d'origine étrangère démontre l'importance du sujet en Flandre.

Bart Somers entend relever les défis de la diversité en territoire flamand en proposant des solutions concrètes. Selon lui, l'intégration étant un processus compliqué, elle nécessite la mise en place d'une stratégie soutenue, cohérente et reposant sur une multitude d'actions. Le rôle des pouvoirs locaux est par ailleurs mis en avant. L'objectif général énoncé est de viser l'intégration et l'émancipation de la population. Il est également intéressant de noter la mise en évidence de l'investissement requis par les immigrants pour favoriser leur propre intégration dans la société.

La déclaration politique des autorités flamandes est structurée autour de quatre points stratégiques. La première partie traite de la vie en communauté et propose des stratégies pour que chaque citoyen soit inclus et participe de façon équilibrée à celle-ci (logement, emploi, éducation, etc.). La lutte contre les discriminations et le racisme est également évoquée.



Le deuxième point est celui qui nous intéresse le plus car celui-ci est consacré à ce qu'on appelle l'*inburgering* en néerlandais. Ce terme pourrait « se traduire littéralement par 'citoyennisation' ou 'encitoyennement' mais sa traduction officielle est 'intégration civique' » (Xhardez, 2014a, p. 16). L'objectif de l'*inburgering* est de donner une chance à tous les primo-arrivants et de les inviter à participer activement à la société. De façon générale, on observe que l'intention politique est de renforcer (*versterken*) cette mesure d'intégration civique. Premièrement, le gouvernement souhaite ajouter un nouveau pilier au parcours d'intégration (« Participation et réseau »), mettant en avant l'importance de développer un réseau au sein de la société d'accueil. Plus précisément, ce pilier promeut le développement de contacts sociaux entre les nouveaux arrivants et des personnes extérieures à leur groupe ethnoculturel, au travers d'un stage d'introduction en entreprise ou du bénévolat par exemple. Aussi, les exigences linguistiques, d'orientation civique et d'autonomie économique seront renforcées¹³. Un autre point important concerne l'abandon de la gratuité¹⁴ des formations de néerlandais et d'orientation civique. De plus, la note politique évoque une volonté de lier l'obligation d'intégration civique à certains droits sociaux. Finalement, le gouvernement souhaite numériser le parcours d'intégration, afin de le rendre plus efficace.

Le troisième point de la déclaration expose les ambitions en termes d'égalité des chances (égalité hommes-femmes, communauté LGBTQI+, etc.). Enfin, le quatrième point se veut plus transversal et insiste sur l'importance d'une politique d'intégration et d'égalité des chances qui soit adaptée, étayée et soutenue. Cela passe notamment par un renforcement des acteurs travaillant à la mise en place de cette politique et par un monitoring régulier des mesures.

3.2. La Région wallonne

La région wallonne étant l'instance compétente en matière d'intégration dans la partie sud francophone du pays, nous avons analysé la déclaration de politique régionale pour la période allant de 2019 à 2024 (Gouvernement wallon, 2019). Un constat interpellant par rapport à la Flandre est qu'il n'existe en Wallonie aucun document dédié spécifiquement à la thématique de l'intégration. Encore plus surprenant, aucun chapitre de la déclaration générale n'est consacré entièrement à ce sujet. On voit donc là une première différence marquante quant à l'importance du sujet entre le sud et le nord du pays.

Afin de repérer les éléments relatifs à l'intégration des immigrants dans la déclaration, nous avons procédé à une recherche par mots-clés (intégration, immigration, accueil, primo-arrivants, étranger, citoyen, etc.). Ainsi, nous avons pu épingler quelques passages intéressants. Le chapitre relatif à la création d'emploi mentionne par exemple le parcours d'intégration, dont la mise en œuvre devra être poursuivie par le gouvernement wallon en mettant l'accent sur les métiers en pénurie. Toujours dans ce chapitre, le gouvernement évoque l'engagement des personnes d'origine étrangère qui devra être favorisé via le programme *Explort*. Ensuite, le chapitre traitant de la lutte transversale contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités insiste à nouveau sur la nécessité de poursuivre la mise en œuvre du parcours d'intégration en Wallonie et de lutter contre les discriminations.

¹³ Par exemple, si vingt-quatre mois après avoir terminé un parcours d'intégration, une personne faisant partie du groupe des obligés à suivre ce parcours ne travaille pas, ne suit pas de formation ou n'étudie pas, celle-ci doit passer un test de langue pour prouver avoir atteint par ses propres moyens un niveau B1 (montant du test = 90€).

¹⁴ Les cours de langue et d'orientation sociale deviendront ainsi payants (90€/formation), ainsi que les tests à passer à la fin de ces cours (90€/test). Ces montants devront être payés par les personnes inscrites à l'*inburgeringstraject*, qu'elles soient volontaires ou non. En cas d'échec au test, il faudra payer une fois de plus 90€ pour repasser le test. De plus, les frais additionnels liés à l'*inburgering* (e.g. frais de transport) ne seront plus remboursables (Vlaamse Regering, 2019).



Enfin, l'importance de la connaissance du français et des valeurs de la démocratie pour les primo-arrivants est également mise en avant. À cet effet, la poursuite et le renforcement de la mise en œuvre du parcours d'intégration sont une fois de plus énoncés, en ajoutant cette fois-ci que l'offre des formations devra être évaluée.

Néanmoins, on observe que de façon générale, la thématique de l'intégration semble être envisagée comme un objectif secondaire par les autorités wallonnes, le sujet étant mentionné de façon vague et éparse, sans indications précises. Qu'entend-on exactement par la poursuite de la mise en œuvre du parcours d'intégration ? Que reste-il à faire et jusqu'où souhaite-t-on aller ? Comment les formations vont-elles être évaluées ? Toutes ces questions ne sont pas adressées dans la déclaration...

3.3. La Région de Bruxelles-Capitale

Bruxelles est une région sensible du pays en termes d'immigration et d'intégration, car c'est là que se trouve le plus grand nombre d'étrangers et de personnes d'origine étrangère proportionnellement à sa population (Xhardez, 2016)¹⁵. Nous avons déjà évoqué précédemment la complexité du cas bruxellois concernant l'intégration des personnes immigrées. En effet, Bruxelles étant officiellement bilingue, plusieurs entités s'y partagent le pouvoir (voir partie 2).

Premièrement, les intentions politiques concernant l'*inburgeringsbeleid* développées par la Communauté flamande, sont les mêmes en Flandre qu'à Bruxelles, « moyennant certaines adaptations rendues nécessaires par la répartition des compétences » (Xhardez, 2016, p. 2). Nous ne reviendrons dès lors pas dessus.

Ensuite, pour ce qui est de la politique francophone mise en place à Bruxelles, deux documents sont à prendre en compte. L'entité en charge de l'intégration pour la partie francophone de la région bruxelloise étant la COCOF, nous avons en premier lieu analysé le document intitulé *Projet d'accord du gouvernement francophone bruxellois 2019-2024* (Gouvernement francophone bruxellois-COCOF, 2019). Un point spécifique est consacré à l'accueil des primo-arrivants, même s'il faut reconnaître que celui-ci est très succinct. L'ambition est la suivante : « Dans le courant de la législature, la COCOM développera un parcours d'accueil¹⁶ propre à Bruxelles au départ de l'Ordonnance du 11 mai 2017 relative au parcours d'accueil pour primo-arrivants. Dans ce cadre, la COCOF continuera à soutenir des opérateurs de formation linguistique » (Gouvernement francophone bruxellois-COCOF, 2019, p. 27). Le point s'arrête là, sans donner plus de détails...

La Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune 2019-2024 apporte également quelques éléments de réponse (Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale-COCOM, 2019). Comme aucun chapitre ne s'intéresse directement à l'intégration, nous avons à nouveau procédé par mots-clés. Quelques éléments relatifs à l'intégration des immigrants ont ainsi été repérés. Premièrement, le gouvernement exprime son engagement pour une politique harmonisée en matière d'accueil des primo-arrivants.

¹⁵ En 2019, 34% de la population résidant en Région bruxelloise était non-belge (STATBEL SPF Economie, s. d.). De plus, en 2016, pas moins de 74,1% de la population à Bruxelles était d'origine étrangère (UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2019) !

¹⁶ Notons ici qu'à Bruxelles, on parle de parcours d'accueil, et non d'intégration. C'était également le cas en Wallonie de 2014 à 2016.



Aussi, le document précise que « le Gouvernement veillera à développer un parcours d'accueil pour les primo-arrivants propre à Bruxelles au départ de l'ordonnance de la COCOM relative au parcours d'accueil pour primo-arrivants. Il mettra en place une coupole bruxelloise sous l'égide de la COCOM qui coordonnera l'offre tant en nombre de places disponibles que sur le contenu du parcours, la validation, l'offre, l'échange de pratiques, etc. » (Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale-COCOM, 2019, p. 42). L'inclusion des primo-arrivants en termes d'emploi se veut aussi renforcée, en prévoyant des formations linguistiques et professionnelles.

Tout comme pour la Wallonie, les objectifs énoncés pour Bruxelles en matière d'intégration sont plutôt limités et imprécis. Cette différence avec la Flandre peut potentiellement s'expliquer par le fait que les parcours d'intégration wallon et bruxellois (francophone) sont relativement récents, contrairement à leur équivalent flamand. Alors qu'à Bruxelles et en Wallonie, on pose à tâtons les premières bases des parcours, la Flandre, riche de son expérience, entame plutôt une phase d'affinement de sa politique, lui permettant de mettre en place des mesures plus précises. Toutefois, il reste surprenant que les ambitions wallonne et bruxelloise soient si floues.

3.4. La Communauté germanophone

Pour ce qui est maintenant de la Communauté germanophone, deux documents exposent les intentions politiques. Il s'agit de la déclaration de politique de l'année 2019 (Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2019) ainsi qu'un document traitant du développement régional de la Communauté germanophone pour l'horizon 2025 (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2019). Quelques points ont ici retenu notre attention. Les déclarations évoquent notamment le parcours d'intégration et son évolution. Le parcours n'en est qu'à ses premiers pas (instauré en 2017) mais plusieurs centaines¹⁷ de personnes l'ont déjà complété ou sont en passe de le compléter. À l'avenir, la Communauté souhaite renforcer celui-ci (parcours d'intégration PLUS), en se concentrant particulièrement sur les formations professionnelles pour les immigrants. Ceux-ci sont en effet perçus comme un véritable atout pour la région qui souffre d'une pénurie de travailleurs qualifiés. Ici aussi, les mêmes remarques peuvent être faites concernant le caractère restreint des objectifs, même si une ligne directrice semble se dégager (formations professionnelles des immigrants).

4. Les parcours d'intégration belges

L'analyse des deux parties précédentes a mis en lumière les contrastes de la politique d'intégration en Belgique, pays dans lequel chaque entité fédérée développe sa propre politique d'intégration et ses propres ambitions pour celle-ci. Notre pays a pendant longtemps abrité différentes approches de l'inclusion des immigrants. Toutefois, comme déjà mentionné ci-dessus, après des années de désaccord, les différentes parties du royaume semblent maintenant s'accorder sur un point ; le parcours d'intégration, considéré comme la mesure d'intégration la plus marquante du pays (Xhardez, 2014a).

¹⁷ 189 personnes ont terminé leur parcours et 347 ont entamé un parcours (Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2019). Sur les 77 527 habitants de la Communauté germanophone le 1 janvier 2019, 2 645 étaient de nationalité étrangère hors-UE (les citoyens européens ne devant pas suivre les parcours d'intégration) (Das Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2019). Le nombre de contrats d'intégration entamés ou terminés est donc relativement important pour la Communauté.



L'instauration progressive de ces parcours en Belgique participe à un phénomène plus général de convergence au niveau européen. Il semblerait en effet que de nombreux gouvernements de l'Union aient été inspirés par la mesure du parcours d'intégration, sans pour autant que les spécificités nationales ne disparaissent totalement (Jacobs & Rea, 2007). Le même constat peut être fait au niveau belge ; malgré une certaine convergence, des spécificités sous-étatiques persistent, chaque entité fédérée ayant son propre parcours. En outre, les idées exprimées par les politiciens pour motiver les parcours d'intégration ne sont pas forcément les mêmes, la Flandre insistant par exemple plus sur la dimension culturelle de l'inclusion alors que la Wallonie se concentre plutôt sur les concepts d'accueil et de cohésion sociale (Xhardez, 2019). Une même politique peut donc exprimer différentes intentions.

Dans la partie qui suit, nous nous attardons plus amplement sur cette mesure qu'est le parcours d'intégration. Nous décrivons en premier lieu les différents parcours en application en Belgique (un tableau récapitulatif est disponible en fin de ce rapport). Ensuite, nous jetons un coup d'œil à quelques critiques issues du monde académique, formulées à l'encontre des parcours d'intégration. Enfin, nous portons notre regard sur les cas canadien et néerlandais et tâchons de découvrir ce que ces pays peuvent nous apprendre sur l'intégration des immigrés.

4.1. Descriptif des parcours

4.1.1. La Communauté flamande, pionnière en la matière

Le premier parcours d'intégration à avoir vu le jour en Belgique est celui organisé par la Communauté flamande. Déjà à la fin des années nonante, la volonté d'instaurer un parcours obligatoire dans la même veine que le parcours néerlandais est apparue en Flandre (Adam & Martiniello, 2013). Ce désir s'est concrétisé en 2003 avec la signature du décret¹⁸ régulant ce parcours obligatoire, entré en vigueur en 2004. Le décret a ensuite été modifié à plusieurs reprises, pour finalement être remplacé par une nouvelle loi en 2013 (Xhardez, 2019). Par ces modifications, le parcours a été progressivement renforcé, devenant ainsi de plus en plus strict et contraignant (Xhardez, 2014a, 2017)¹⁹. Comme vu plus haut, la note politique flamande pour 2019-2024 témoigne également de ce durcissement progressif. Au fur et à mesure, l'organisation du parcours flamand a également été centralisée, professionnalisée et évaluée (Adam & Martiniello, 2013). Ainsi, *l'inburgeringstraject* est aujourd'hui organisé par trois agences : *Agentschap Integratie en Inburgering* en Flandre et à Bruxelles, *Atlas* à Anvers et *In-Gent* à Gand²⁰.

Au travers de cette mesure, la Communauté flamande souhaite promouvoir l'autonomie des immigrés ainsi que leur pleine participation à la société (Adam & Martiniello, 2013). Le parcours est en outre perçu comme un outil permettant de diminuer le fossé socio-économique entre les personnes d'origine étrangère et les personnes d'origine belge (Agence de l'administration intérieure, 2018). Le public-cible visé par la politique est assez large, celui-ci ayant été progressivement élargi (Xhardez, 2017). Le groupe ayant droit au parcours se compose de toute personne majeure inscrite au registre national et vivant dans une commune flamande ou bruxelloise, de nationalité étrangère en séjour légal ou de nationalité belge née à l'étranger avec minimum un parent né à l'étranger.

18 Ce décret *Inburgering* regroupe les précédentes initiatives locales et consolide ainsi « une politique qui s'est développée de manière *bottom-up* » (Xhardez, 2017, p. 110).

19 Mise en place d'amendes, renforcement des exigences linguistiques, obligation de résultat, groupe-cible élargi, etc.

20 Gand et Anvers ont donc un statut particulier, en-dehors de l'*Agentschap Integratie en Inburgering* (Xhardez, 2017)



Parmi ces personnes, une partie significative est obligée de suivre le trajet d'intégration, avec quelques exceptions²¹ (Agentschap Integratie en Inburgering, s. d.). Le non-respect de cette obligation de participation est passible d'une amende, allant de 50 à 5000€²². De plus, certaines allocations (telles que les allocations de chômage) pourraient être suspendues si une personne ayant signé un contrat d'*inburgering* ne participe pas régulièrement au parcours (Ganty & Delgrange, 2015).

Concernant le contenu du parcours, celui-ci est articulé autour de quatre grands axes : cours d'orientation sociale (valeurs et normes, institutions publiques, questions pratiques, etc.), cours de langue (objectif : niveau A2), orientation de carrière (recherche d'un travail/d'une formation) et finalement, accompagnement personnalisé de parcours (suivi du parcours)(Xhardez, 2017). Jusqu'à présent, le parcours reste gratuit mais la déclaration politique flamande analysée plus haut exprime le souhait d'abandonner cette gratuité à l'avenir. Une participation active et régulière au parcours est requise (présence à minimum 80% des séances) mais elle n'est plus suffisante pour obtenir l'attestation de fin de parcours. En effet, une évaluation est également prévue à la fin des cours de néerlandais et d'orientation sociale, introduisant ainsi une obligation partielle de résultat (Xhardez, 2017).

4.1.2. La Région wallonne, un changement de cap radical

L'histoire du parcours wallon est quant à elle beaucoup plus récente. Pendant de longues années, l'autorité wallonne s'est montrée très critique vis-à-vis de la stratégie flamande. L'intégration était alors organisée par le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des étrangers et personnes d'origine étrangère (Xhardez, 2019). L'offre se résumait à de l'assistance sociale ainsi que des cours d'alphabétisation et de français, assurés par les centres d'intégration, sans coordination entre ceux-ci (Xhardez, 2019). Mais l'approche wallonne a totalement changé de cap en 2014, avec l'introduction d'un parcours d'intégration²³ pour les primo-arrivants, déjà renforcé en 2016²⁴, lorsque l'entièreté de celui-ci est devenue obligatoire (Gossiaux et al., 2019). Cette nouvelle approche de l'intégration en Wallonie francophone peut s'expliquer par différents facteurs, déjà mentionnés dans la partie traitant de la structure institutionnelle belge²⁵.

« L'objectif du parcours d'intégration est d'accueillir et d'accompagner les nouveaux résidents étrangers de Wallonie, de les aider à acquérir les connaissances de base sur le fonctionnement de la société et des relations sociales en Belgique et de faciliter leur intégration sur le territoire » (Service Public de Wallonie, s. d.). Toute personne étrangère/d'origine étrangère peut suivre le parcours, qu'elle soit primo-arrivante ou non. Néanmoins, le parcours est obligatoire pour les personnes de nationalité étrangère, entre 18 et 65 ans, en séjour légal en Wallonie francophone depuis moins de trois ans et ayant un titre de séjour de plus de trois mois (Service Public de Wallonie, s. d.), avec quelques exceptions (citoyens européens, de l'espace économique européen et de la Suisse, étudiants réguliers, personnes porteuses d'un handicap, etc.)(Décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale

21 « Obligatoire pour la plupart des nouveaux immigrants (à l'exception de ceux provenant de l'Union européenne et ceux bénéficiant d'accord de libre circulation) et pour certaines catégories d'anciens immigrants et citoyens » (Somers, 2016, cité dans Xhardez, 2019, p. 2).

22 Le gouvernement flamand détermine le montant de l'amende en fonction de la gravité de l'infraction et d'éventuelles circonstances atténuantes (Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, 2013).

23 Appelé parcours d'accueil jusqu'en 2016. Celui-ci était alors partiellement obligatoire.

24 En réponse notamment à la crise migratoire.

25 Une politisation progressive de la thématique de l'intégration dans le sud de la Belgique, une européenisation des mesures d'intégration, le rôle de modèle joué le parcours flamand (Xhardez, 2019), des facteurs politiques internes (Adam & Martiniello, 2013).



et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, 2014). Le primo-arrivant dispose de dix-huit mois pour finir son parcours, à dater de la commande de son titre de séjour.

Le contenu du parcours est divisé en quatre parties : « un module d'accueil qui se compose d'une information sur les droits et devoirs de toute personne résidant en Belgique, d'un bilan social individuel qui permet un premier accompagnement en fonction des besoins exprimés (logement, santé, emploi, famille, loisirs...), d'un test d'évaluation du niveau de français et d'une aide aux démarches administratives ; 400 h min de formation en langue française (si nécessaire) ; 60 h min de formation en citoyenneté (statuts de séjour, logement, santé, vie quotidienne, impôts, etc. ; une orientation socio-professionnelle en fonction des besoins » (Service Public de Wallonie, s. d.). Le programme est entièrement gratuit mais le non-respect de l'obtention de l'attestation dans les dix-huit mois peut être puni d'une amende (50€-2500€)²⁶. Il n'y a en revanche pas d'obligation de résultat. Concernant l'organisation du parcours wallon, celle-ci détonne par rapport à celle de son homologue flamand, qui est, elle, très centralisée. En effet, de nombreux acteurs interviennent dans la mise en œuvre du parcours d'intégration des primo-arrivants (les huit centres régionaux d'intégration, les initiatives locales d'intégration des personnes étrangères, le service de traduction et d'interprétariat en milieu social wallon et les administrations communales), sans qu'une instance chapeaute les opérations. Ce manque de directives générales et d'harmonisation, entraînant des pratiques hétérogènes, fait d'ailleurs l'objet de critiques (Gossiaux et al., 2019).

4.1.3. Bruxelles, ou le surréalisme à la belge

La complexité institutionnelle belge est telle que deux parcours d'intégration coexistent à Bruxelles : le parcours de la Communauté flamande²⁷ et le parcours de la COCOF²⁸. Les nouveaux arrivants sont donc contraints de faire un choix²⁹ entre ces deux programmes (Xhardez, 2014b). Catherine Xhardez met en garde contre ce puzzle institutionnel, car celui-ci n'est pas sans conséquences sur les migrants (2016). En effet, trouver son chemin dans cette organisation nébuleuse est fastidieux, le risque étant que les nouveaux arrivants « deviennent les otages d'un système très compliqué » (Xhardez, 2016, p. 10).

L'offre de la Communauté flamande en région bruxelloise est identique à celle organisée en Flandre. Toutefois, il n'existe pas encore d'obligation de suivre un parcours à Bruxelles. « Ainsi, l'offre bruxelloise s'adresse à un groupe-cible « simplifié » par rapport à la Flandre où existe la distinction entre les personnes qui ont droit et ceux qui ont l'obligation de suivre un parcours » (Xhardez, 2017, p. 116). Comme nous avons déjà parcouru les détails de ce programme précédemment, nous ne reviendrons pas dessus dans cette partie.

26 Les modalités de cette amende sont fixées par le gouvernement wallon (Décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, 2014).

27 Avec comme régisseur la Commission communautaire flamande (VGC).

28 « La Commission communautaire commune (COCOM) est compétente à Bruxelles en ce qui concerne les institutions bilingues et les personnes dans certains cas » (Xhardez, 2016, p. 2). A Bruxelles, il n'y a donc pas un seul parcours organisé par la COCOM mais deux parcours différents organisés par la Communauté flamande et la COCOF.

29 Un choix linguistique, mais vu les différences entre les parcours, ce choix aura également des implications concernant les exigences à respecter.



Le parcours d'accueil de la COCOF a quant à lui été créé par un décret en 2013, entré en vigueur en 2015. Celui-ci s'adresse à un public plus restreint que le trajet flamand. En effet, celui-ci peut être suivi par des « personnes de nationalité étrangère de plus de 18 ans séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans et disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois »³⁰ (Xhardez, 2016, p. 5) tandis que le parcours flamand s'adresse aux « personnes venant d'autres pays que la Belgique et autorisées à séjourner pour une longue durée en Belgique ainsi qu'aux Belges nés à l'étranger et dont au moins un des parents est également né à l'étranger » (Xhardez, 2016, p. 5). L'objectif poursuivi par la COCOF est d'aider les primo-arrivants à être autonome et à participer pleinement à la société (Décret du 18/07/2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en région de Bruxelles-capitale, 2013). Dans un premier temps, le primo-arrivant suit les étapes suivantes : accueil (information sur les droits et les devoirs en Belgique), bilan social (évaluation de la situation socio-économique, familiale, professionnelle) et bilan linguistique (évaluation de l'alphabétisation et connaissance de langue française, objectif : A2). À la suite de ces étapes, la personne reçoit une attestation de suivi (Xhardez, 2016). Si cela est nécessaire, « le primo-arrivant se verra proposer de conclure une convention d'accueil (volet secondaire) qui offre : une formation linguistique pour atteindre le niveau A2 (de 240 à 1140 heures), une formation à la citoyenneté (min. 50 heures), une orientation d'insertion socio-professionnelle et un accompagnement dans les démarches administratives » (Xhardez, 2016, p. 6). Une attestation de suivi est également délivrée après le volet secondaire. Toutes les étapes du parcours d'accueil sont gratuites et organisées par ce qu'on appelle les bureaux d'accueil pour les primo-arrivants (BAPA). Comme dans le cas de l'*inburgeringstraject* à Bruxelles, le parcours de la COCOF n'est pas encore obligatoire.

Ce dernier point a en réalité beaucoup fait débat. Il semblerait toutefois qu'à ce jour, néerlandophones et francophones souhaitent tous deux rendre leur parcours obligatoire à Bruxelles. Mais, étant donné l'architecture institutionnelle, une intervention de la COCOM est requise car elle est la « seule compétente pour créer des droits et devoirs au niveau des individus » (Xhardez, 2016, p. 10). Ainsi, une ordonnance bicommunautaire a été publiée en 2017, organisant cette obligation (Ordonnance du 11/05/2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, 2017). Dans celle-ci, il a par ailleurs été décidé que la COCOM n'organisera pas un seul parcours à Bruxelles, mais se reposera plutôt sur les deux parcours existants (CIRE, 2019). Par ailleurs, un accord de coopération entre la Communauté flamande, la COCOF et la COCOM a été signé (Accord de coopération du 20 décembre 2018 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale, 2018). L'obligation de suivre un parcours à Bruxelles devait en principe être effective à partir du 1^{er} janvier 2020, malgré de nombreuses zones d'ombre concernant sa mise en œuvre (CIRE, 2019). On constate finalement qu'à ce jour, l'obligation de suivre un parcours d'intégration à Bruxelles n'est toujours pas d'application....

30 Il s'agit donc là du même groupe que les personnes obligées de suivre le parcours de la Région wallonne (sans tenir compte des exceptions).

4.1.4. La Communauté germanophone, le dernier parcours en date

La Communauté germanophone est la dernière à avoir instauré un parcours d'intégration. Après l'adoption d'un décret sur l'intégration et la coexistence dans la diversité le 11 décembre 2017, le parcours est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018 (Décret relatif à l'intégration et au vivre ensemble dans la diversité, 2017). L'objectif de celui-ci est d'offrir une boussole aux migrants afin de s'orienter dans leur société d'accueil (Ostbelgien, 2019). Le programme s'adresse à toute personne majeure issue de l'immigration et vivant en Belgique de l'Est (Info Integration, 2018). Plus particulièrement, celui-ci est obligatoire pour tous les migrants majeurs, ayant un permis de séjour de minimum trois mois et habitant en Belgique depuis moins de trois ans, sauf exceptions³¹.

Le parcours se compose de quatre étapes ; un bilan social (évaluation des compétences, situation familiale, définition des étapes du parcours et signature de l'accord), des cours de langue (objectif : niveau A2, entre 90 et 600 heures), des cours d'intégration (valeurs de la société, droits et devoirs, environ 60 heures) et enfin, une information professionnelle et sociale (informations pour une formation/un travail et recherche loisirs, bénévolat). À la fin du parcours, le migrant reçoit une attestation, à condition d'avoir suivi minimum 80% des cours de langue et d'intégration. Il s'agit donc d'une obligation de moyens. Jusqu'à présent, le parcours est gratuit en Belgique de l'Est. Cependant, une amende peut être imposée si la personne ayant signé un accord ne suit pas régulièrement les différents cours (allant de 100 à 2500€).

Dans cette partie, nous avons exploré les différents parcours d'intégration ou d'accueil des entités fédérées de Belgique. Plusieurs constats peuvent déjà être faits. Même s'il existe de nombreux points communs entre les parcours, il est clair que chaque entité demeure indépendante dans le développement de sa politique d'intégration. Et comme mentionné précédemment, il ne faut pas oublier qu'une même mesure peut cacher différentes intentions politiques. Concernant les aspects pratiques des parcours, les différences les plus marquantes sont les suivantes. Tout d'abord, il semblerait que l'*inburgeringstraject* soit le parcours le plus « abouti » en Belgique, ce qui s'explique notamment par son ancienneté. Un réel effort a été fourni afin de professionnaliser et centraliser son organisation (Adam & Martiniello, 2013). Aussi, la Flandre souhaite toucher un public plus large que les autres entités avec cette mesure, même si elle se doit de respecter certaines contraintes, comme le principe de libre-circulation en Union européenne³² (Xhardez, 2017). Contrairement à ses équivalents wallon, germanophone et bruxellois francophone, le parcours flamand a également franchi le cap de l'obligation de résultat. Certains diraient que tous ces éléments rendent le trajet d'intégration flamand plus évolué. D'autres mettraient en garde contre le caractère plus contraignant de ce dernier. On est en effet en droit de se poser des questions quant aux objectifs poursuivis par les renforcements progressifs de ces parcours et aux conséquences de ceux-ci. Vise-t-on toujours l'intégration des immigrants dans la société d'accueil ou y a-t-il d'autres buts cachés ? La prochaine partie se concentre sur quelques remarques et critiques venues du monde académique, formulées à l'encontre des parcours.

31 Les personnes qui possèdent la nationalité d'un état membre de l'UE, d'un pays membre de l'espace économique européen ou de la Suisse, ainsi que les membres de leur famille ; les étudiants et élèves inscrits ; les personnes avec un diplôme d'études secondaires belge ; les personnes à l'âge de retraite (≥ 65 ans) ; les personnes avec un permis de travail B ; les personnes, que ne peuvent pas suivre le parcours d'une manière permanente à cause d'une maladie ou d'un handicap (avec attestation) ; les diplomates, sportifs professionnels, ou le personnel d'une organisation internationale ; les personnes ayant un certificat de participation d'un autre parcours d'intégration dans une entité fédérée reconnue par la communauté germanophone (Info Integration, 2018). Rappelons à ce titre qu'une grande majorité des immigrants en Communauté germanophone provient de l'Union européenne, et n'est donc pas obligée de suivre ce parcours (Das Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2019).

32 Les citoyens européens et les membres de leur famille sont ainsi dispensés du parcours. Cette remarque est évidemment aussi valable pour les autres entités. Notons que cette exception concernant les citoyens de l'Union européenne diminue significativement le groupe des obligés, en particulier en Région wallonne et en Communauté germanophone, où une large partie des immigrants provient de l'Union européenne. En effet, en 2016, 65,5% et 75,1% respectivement de la population d'origine étrangère entre 18 et 64 ans provenait de l'Union européenne. Ces proportions sont moins marquées (même si elles restent importantes) en Régions flamande et bruxelloise pour la même année, avec des taux respectifs de 46,6% et 42,7% (UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2019).



4.2. Quelques critiques du monde académique vis-à-vis des parcours

Les parcours d'intégration se répandent de plus en plus, que ce soit en Belgique ou ailleurs, à tel point qu'ils semblent être devenus la norme. Dès lors, il n'est pas étonnant que le monde académique se soit également penché sur ce sujet sensible. Car en effet, de nombreuses critiques peuvent être formulées à l'encontre de ces mesures – la politique parfaite n'existant pas, et certainement pas lorsque l'on parle d'intégration au vu de la complexité du sujet. Cette section se penche donc sur différentes remarques et mises en garde concernant les parcours d'intégration, qui nous serviront ensuite de base lors de la formulation de recommandations (voir point 5).

Mais avant toute chose, il importe de préciser que notre intention n'est pas de détruire purement et simplement l'argument de l'intégration promu par les parcours. Cette notion n'est en effet pas fondamentalement mauvaise et à rejeter selon nous, au contraire. Demander une certaine forme d'intégration – et non d'assimilation où la personne d'origine étrangère devrait abandonner tout son « bagage » à l'entrée du pays – renferme une certaine légitimité, en ce sens que cela permet de reconnaître la valeur de la « culture de référence » (avec son Etat de droit, ses normes et ses valeurs) dans laquelle cette personne s'installe (De Vos, 2016b). En échange du respect de ce cadre normatif du « vivre ensemble » par les immigrants, la société d'accueil doit en contrepartie assumer ses responsabilités en se montrant accueillante et en offrant à ces personnes les outils nécessaires pour se développer. L'intégration peut ainsi être défendue comme un processus mutuel où chaque partie fournit un effort pour promouvoir la cohésion sociale. Dans cette perspective, l'identité de chacun, composée de différentes couches, est respectée, mais cela ne peut se faire au détriment du vivre ensemble. Dès lors, en présentant ces différentes critiques vis-à-vis des parcours, parfois très virulentes quant au principe-même de l'intégration, nous tentons simplement de prendre un peu de recul et d'apporter quelques pistes de réflexion par rapport à ce concept. Ces critiques se basent sur une approche centrée sur l'identité du nouvel entrant ainsi que sur ses droits fondamentaux, plutôt que sur la notion du vivre-ensemble et de l'acquis de la société comme nous le faisons.

Tout d'abord, certains chercheurs s'interrogent sur la notion-même d'intégration que sous-entendent les parcours (Xhardez, 2015). « Il faut intégrer les nouveaux-arrivants et augmenter les similarités » est devenu le nouveau mantra du monde politique. Ce principe semble aujourd'hui aller de soi bien que pour certains, il s'appuie en réalité sur des hypothèses fortes. En effet, d'aucuns critiquent en premier le caractère unidirectionnel que peut prendre l'injonction formulée à l'encontre des immigrants : selon eux, alors que la société d'accueil reste souvent relativement inchangée, c'est alors aux nouveaux arrivants de faire l'effort de s'intégrer à cette société (Freeman, 2004). Il convient ici de rappeler l'importance d'un processus d'intégration à double sens (Gossiaux et al., 2019), où les immigrants et la société d'accueil fournissent les efforts nécessaires à la cohésion sociale. En deuxième lieu, cette idée d'intégration suppose qu'il existerait un groupe de référence, plus ou moins homogène, auquel il convient de s'intégrer (Joppke & Morawska, 2003). Cette hypothèse peut également être remise en question, et particulièrement en Belgique, où la société est intrinsèquement segmentée (linguistiquement, culturellement, etc.). Déterminer le soi-disant groupe de référence en Belgique est tout sauf évident. Il importe donc de prendre le temps de considérer cette remarque.

Ensuite, la politique du parcours d'intégration est également critiquée. Certains s'interrogent en effet sur le contenu des parcours et se demandent si l'accumulation d'informations concernant les valeurs d'un pays, son histoire, sa culture, etc. permet effectivement d'intégrer et de créer un sentiment d'appartenance – si tel est l'objectif poursuivi (Xhardez, 2015).



Compléter un parcours d'intégration permet-il de devenir un « bon citoyen » (Xhardez, 2014a) ? Les cours proposés sont-ils réellement la bonne méthode pour favoriser l'intégration ? Que révèlent réellement les résultats des tests de fin de parcours ? Et les informations présentées dans ces parcours sont-elles également maîtrisées par les nationaux ? Toutes ces questions méritent que l'on s'y attarde un instant, afin de bien justifier l'existence des parcours d'intégration.

De plus, plusieurs scientifiques rejettent la finalité que poursuivent certains parcours. Différentes fins peuvent en effet se cacher derrière les parcours d'intégration (Paquet, 2012). Ainsi, si ces parcours visent généralement l'objectif d'aider les immigrés à trouver leur place dans la société d'accueil, en mettant à leur disposition les outils nécessaires (connaissance de la langue, aide pour trouver un travail, etc.) afin d'être autonomes et d'éviter qu'un fossé ne se creuse entre les nationaux et les personnes d'origine étrangère, ils peuvent également être utilisés de façon biaisée (pour exclure ou pour rassurer) (Xhardez, 2015). Par exemple, de par leur caractère contraignant (obligation de moyens ou de résultat, prix des cours et des tests, deadline à respecter, permis de séjour qui en dépendent, etc.), certains parcours peuvent en fait représenter un poids supplémentaire sur les épaules des immigrés dans leur intégration. Dès lors, sous des airs d'inclusion, ils engendrent plutôt une forme d'exclusion (Gossiaux et al., 2019; Kostakopoulou, 2014; Permoser, 2012; Xhardez, 2014a, 2015). D'autres voient derrière cette politique non pas une mesure visant l'intégration, mais un acte symbolique, destiné à rassurer la population hostile à l'immigration et à lui montrer que le gouvernement maîtrise la situation (Goodman & Wright, 2015; Permoser, 2012). Permoser identifie ce phénomène en Autriche, où malgré une politique d'intégration présentée comme restrictive, celle-ci n'est au final pas utilisée à fins d'exclusion mais plutôt comme politique symbolique (2012).

Aussi, il convient de rappeler que même si ces parcours peuvent favoriser l'intégration des personnes d'origine étrangère dans la société d'accueil, ils ne constituent qu'une étape dans le processus d'intégration. Comme le souligne Catherine Xhardez, croire que l'intégration est terminée une fois les parcours achevés est une illusion (2015), et se contenter de mettre en place ces programmes n'est dès lors pas suffisant. Cela est particulièrement vrai quand on pense à la maîtrise de la langue ou au respect des valeurs des sociétés d'accueil, dont l'apprentissage peut être favorisé par les parcours, mais qui doivent ensuite impérativement être mis en pratique dans la société (Xhardez, 2014a).

Finalement, différents aspects des parcours belges ont été épinglés. Une première remarque peut être faite concernant l'obtention de la nationalité belge, qui relève de l'autorité fédérale. En effet, une condition d'intégration est requise pour devenir un citoyen belge, et celle-ci peut notamment être prouvée via une attestation d'intégration délivrée en fin de parcours (Ganty & Delgrange, 2015). Mais cette condition est problématique selon certains au vu de la variété des parcours en Belgique, de leur contenu, mais surtout de leurs obligations. Qu'une différence de contenu et de charge existe entre les parcours en Belgique n'est pas problématique en tant que telle, il s'agit là d'une « conséquence qui découle de la nature fédérée de l'Etat belge » (Ganty & Delgrange, 2015, p. 527). Mais cette différence peut entraîner une certaine forme de discrimination entre les candidats à la nationalité belge. En effet, l'attestation d'intégration requise sera délivrée à un intégrant flamand s'il atteint certains résultats, alors que cette même attestation sera délivrée ailleurs dans le pays si le parcours a été régulièrement suivi³³. La facilité d'accès à un même droit – la nationalité belge – peut donc varier entre les demandeurs selon le parcours effectué (Ganty & Delgrange, 2015), ce qui est pour le moins discutable. De plus, le problème de la reconnaissance des parcours

33 « Le Code de la nationalité prévoit uniquement le « suivi » d'un cours d'intégration pour satisfaire à la condition d'intégration sociale » (Ganty & Delgrange, 2015, p. 527).



entre les entités fédérées peut être pointé du doigt (Ganty & Delgrange, 2015; Xhardez, 2016). Si la Région wallonne et la Communauté germanophone semblent reconnaître les attestations délivrées dans les autres entités³⁴, la Communauté flamande opte pour une posture quelque peu différente. En effet, le « décret flamand prévoit (...) que les primo-arrivants qui s'installent, d'abord, à Bruxelles et en Wallonie, et qui, ensuite, déménagent dans les cinq ans qui suivent leur arrivée en Belgique vers la Flandre, sont également tenus de suivre un *inburgeringstraject* » (Xhardez, 2016, p. 9-10). Cela traduit peut-être un manque de confiance de la part des autorités flamandes dans les parcours des entités voisines. Autrement dit, on peut voir là l'hypothèse que s'intégrer au nord du pays requiert un parcours spécifique, que les autres programmes d'intégration du pays ne peuvent remplacer. Enfin, la multiplication des parcours d'intégration en Belgique – en particulier à Bruxelles où deux parcours se côtoient – n'est pas sans conséquences sur la notion de citoyenneté belge. La présence de plusieurs parcours indépendants pourrait en effet participer à la création de « citoyennetés différentes sur un même territoire, venant fragmenter encore un peu plus la figure du citoyen en Belgique » (Agentschap Integratie en Inburgering, s. d.).

4.3. Les exemples canadien et néerlandais peuvent-ils nous inspirer ?

La lettre politique de Bart Somers se termine en insistant sur l'importance de la comparaison internationale (Vlaamse Regering, 2019). Il est en effet fortement probable que certains Etats partagent les mêmes défis d'intégration que le nôtre. Dès lors, les entités fédérées belges pourraient s'inspirer de ceux-ci et tirer des leçons de leurs expériences. Dans ce contexte, nous avons sélectionné deux pays – le Canada et les Pays-Bas – et tentons ici de voir en quoi les mesures d'immigration et d'intégration de ceux-ci peuvent nous être utiles. Toutefois, nous n'ambitionnons pas de réaliser une véritable étude comparative, loin de là, mais plutôt de repérer quelques éléments pouvant servir d'inspiration pour les politiques d'intégration de notre royaume.

Premièrement, le Canada. Véritable terre d'immigration, ce pays est régulièrement cité comme modèle du genre. Avec plus d'un million d'immigrants reçus entre 2011 et 2016 et pas moins de « 21,9 % de la population ayant déclaré être, ou avoir déjà été, un immigrant reçu ou un résident permanent au Canada » (Government of Canada, 2017), cet Etat dénote en effet sur la scène internationale par son ouverture et son optimisme vis-à-vis de l'immigration et du multiculturalisme³⁵ (Bloemraad, 2012).

Comme la Belgique, le Canada est organisé selon une structure fédérale mais contrairement à notre pays, les entités fédérées canadiennes (les provinces) possèdent certains pouvoirs dans la politique d'immigration, et non pas uniquement d'intégration³⁶. Le Canada et ses provinces se démarquent par l'organisation d'une politique d'immigration strictement élaborée. En effet, bien que le multiculturalisme soit une valeur centrale du pays (Griffith, 2017), tout le monde n'est pas nécessairement le bienvenu à franchir les frontières du sol canadien. Avec un système à points, l'immigration canadienne est hautement sélective (Bloemraad, 2012), et cela se remarque dans les chiffres. En effet, sur les quelques 1 212 075 nouveaux immigrants entre 2011 et 2016, 60,3% d'entre eux

³⁴ En dispensant de l'obligation de suivre leur parcours les personnes ayant déjà obtenu une attestation dans une autre entité belge (Décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, 2014; Info Integration, 2018).

³⁵ Même si le pays semble avoir récemment amorcé une tendance plus restrictive en terme d'immigration et de résidence permanente (*Migrant Integration Policy Index 2015*, 2015).

³⁶ La compétence de l'immigration est officiellement partagée entre l'autorité fédérale et les provinces, ces dernières ayant obtenu de plus en plus de pouvoirs à cet égard depuis les années nonante. En particulier, la province de Québec jouit d'une impressionnante autonomie (Paquet, 2014).



sont entrés en vertu du volet économique (Government of Canada, 2017)³⁷ et le pays peut se vanter d'« afficher la plus forte proportion d'immigrés ayant un niveau d'éducation élevé parmi les pays de l'OCDE » (OCDE, 2019). La politique d'immigration canadienne est soutenue par divers programmes volontaires d'intégration, organisés aux niveaux fédéral³⁸ et provincial. La province de Québec ambitionne par exemple de lancer un nouveau parcours d'accompagnement personnalisé pour les immigrants pour juin 2020, basé sur quatre volets : l'installation, la francisation, l'emploi et le vie collective (Gouvernement du Québec, 2019). Les autorités québécoises souhaitent ainsi offrir la politique la plus personnalisée que possible grâce au travail d'agents d'aide à l'intégration et en s'adaptant aux besoins de chaque nouvel arrivant. Une partie du programme commence même avant l'arrivée, afin de se familiariser le plus rapidement possible à l'offre d'intégration québécoise. De plus, l'obtention de la citoyenneté canadienne est perçue comme une étape importante dans le processus d'intégration des immigrants, le Canada présentant un taux particulièrement élevé de naturalisation (89%) (Banulescu-Bogdan, 2012). L'exemple canadien nous montre l'importance d'une politique d'immigration réfléchie et élaborée, couplée à des programmes favorisant l'intégration. Ces deux aspects – immigration et intégration – semblent en effet être traités comme les deux faces de la même pièce. Toutefois, il convient de ne pas sous-estimer les spécificités canadiennes, limitant les possibilités de reproduction de leur modèle³⁹.

Le cas néerlandais peut aussi nous éclairer par sa politique d'intégration. Les Pays-Bas ont en effet un profil migratoire assez comparable à la Belgique (Hooghe, 2016). Pendant de nombreuses années, le pays a laissé entrer les immigrants sans trop se soucier de leur intégration. Toutefois, malgré une tradition plutôt multiculturelle, notre voisin néerlandais a été précurseur en lançant en 1998 son programme d'intégration⁴⁰, qui a d'ailleurs servi de modèle à la Flandre et à d'autres pays de l'Union (Adam & Martiniello, 2013; CIRE, 2009). Ce parcours, organisé par les municipalités et centré sur des cours de langue ainsi que des cours sur la société néerlandaise, a fait l'objet de nombreux renforcements au cours du temps⁴¹ (Jacobs & Rea, 2007), pour devenir aujourd'hui un des parcours les plus stricts d'Europe. Une obligation de résultat a par exemple été introduite à la fin du parcours (examens sur la langue néerlandaise mais aussi la connaissance de la société et sur le marché du travail). En outre, ces renforcements, et en particulier le test de citoyenneté préalable au regroupement familial ainsi que le test pour obtenir la résidence permanente, ont fait l'objet de jugements de la Cour de Justice de l'Union européenne (Lodder, 2018). Et cette tendance au durcissement progressif semble se poursuivre, comme en témoigne une lettre de 2018 du Ministre des Affaires sociales annonçant, entre autres, vouloir augmenter les exigences linguistiques à un niveau B1 (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018).

Le parcours d'intégration néerlandais est donc plus exigeant sur différents aspects que les parcours belges. Mais comme nous l'avons dit précédemment, les entités fédérées de Belgique semblent être séduites par l'idée de renforcer leur parcours. Dès lors, l'exemple néerlandais peut nous être utile en ce sens qu'il nous fournit un excellent cas d'étude.

37 « 26,8 % sont venus rejoindre, par l'intermédiaire du regroupement familial, un proche déjà présent au Canada, et 11,6 % ont été admis au Canada comme réfugiés » (Government of Canada, 2017).

38 Divers services offerts avant l'arrivée par exemple (Government of Canada, 2020).

39 Sa géographie (entouré d'océans), son histoire multiculturaliste, sa démographie, son partage des compétences d'immigration et d'intégration (par exemple, le Québec met en place des mesures d'intégration pour des immigrants qu'il a préalablement sélectionnés), une opinion publique favorable à l'immigration, etc. (Armony, 2015; Griffith, 2017).

40 Composé de cours de langue et d'orientation sociale (Jacobs & Rea, 2007).

41 Obligation de résultat, test pour la naturalisation, test d'intégration dans le pays d'origine en cas de regroupement familial (au préalable donc) et pour la résidence permanente, groupe-cible élargi, cours et tests payés par l'intégrant (Jacobs & Rea, 2007; Lodder, 2018).



Analyser les mesures prises aux Pays-Bas et les effets que celles-ci ont eu sur l'intégration des immigrants pourrait en effet nous permettre d'anticiper les conséquences que de telles dispositions auraient ici, et si oui ou non, elles permettraient de renforcer l'inclusion des personnes étrangères.

5. Quelques recommandations et interrogations

Dans ce rapport, nous avons analysé la politique centrale en termes d'intégration en Belgique ; les parcours d'intégration. Il est maintenant temps de formuler quelques recommandations et interrogations à ce sujet, à la lumière des remarques et critiques mentionnées plus haut.

5.1. Une évaluation des effets des parcours

Tout d'abord, une première remarque concerne l'importance d'évaluer les effets des mesures d'intégration. Cette recommandation d'évaluer les politiques publiques a récemment été abordée par Jean Hindriks et Joël Van Cauter dans leur livre intitulé « La gestion publique de Bruxelles » (Hindriks & Van Cauter, 2019). L'ambition d'une telle évaluation est double ; il s'agit à la fois de repérer les effets qui sont directement imputables aux parcours d'intégration (et non à d'autres facteurs externes)⁴² mais également de légitimer ces parcours⁴³ (Varone & Magdalijs, 2000). Probablement n'existe-t-il pas de parcours parfait qui fonctionnerait partout et en tout temps. Au contraire, chaque pays ou région présente des caractéristiques propres à prendre en considération. Dès lors, évaluer régulièrement l'effet des parcours d'intégration, vérifier que ceux-ci remplissent bien leurs objectifs et qu'ils sont en ligne avec les besoins des immigrants permet de les adapter ensuite en fonction.

Ce besoin d'évaluation nous renvoie aussi à la question épineuse des statistiques ethniques qui divise en Europe (Jacobs et al., 2009; Jacobs & Rea, 2012)⁴⁴. Dans une perspective d'évaluation, la production de ces statistiques liées à l'ethnicité nous semble nécessaire car il importe de mesurer ce que l'on souhaite évaluer et améliorer. En Flandre, il semblerait que ce processus d'évaluation soit déjà bien installé, comme en témoigne le site de l'Agence de l'Administration Intérieure, où différentes enquêtes sont publiées (Agentschap Binnenlands Bestuur, s. d.). La déclaration politique flamande insiste également sur l'importance d'une politique d'intégration qui soit scientifiquement soutenue. Au niveau wallon, une évaluation de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique a également été réalisée en 2019 par des chercheurs de l'ULiège (Gossiaux et al., 2019). Cette approche des politiques publiques basées sur les preuves pourrait faire partie des clés du succès (Griffith, 2017). Ces mécanismes mettant en avant les forces et faiblesses des parcours sont donc à systématiser pour assurer l'efficacité, la pertinence et la légitimité des mesures publiques d'intégration. De plus, cela permettrait de comparer les parcours belges et de repérer les meilleures pratiques parmi ceux-ci.

42 Par exemple, si l'on observe une augmentation du taux d'emploi de la population d'origine étrangère, il est important de savoir si celle-ci est due à une amélioration de l'offre d'orientation socioprofessionnelle ou non.

43 Si la politique des parcours est efficace et remplit ses objectifs, l'évaluation permet en effet de justifier les budgets importants qui lui sont consacrés (Xhardez, 2017).

44 Une première approche consiste à produire des statistiques en utilisant uniquement la distinction sur base de la nationalité, refusant toute mesure liée à l'ethnicité, jugée dangereuse (Allemagne, France, pays du Sud de l'Europe). L'autre approche autorise elle la production de statistiques sur base du critère ethnique (pays du nord de l'Europe). La Belgique est divisée entre ces deux visions, la partie francophone supportant la première approche alors que la Flandre souhaite mettre en place la seconde (Jacobs & Rea, 2012).

5.2. Un renforcement, mais jusqu'où ?

Ensuite, l'analyse des parcours et de lettres de politique concernant leur évolution a montré une tendance au renforcement de ces mesures, avec toutefois des niveaux d'avancement différents. Par exemple, la Région wallonne a renforcé son parcours seulement deux ans après l'avoir créé, en passant ainsi d'un parcours d'accueil partiellement obligatoire à un parcours d'intégration entièrement obligatoire. La Flandre exprime aussi clairement cette volonté de renforcement dans sa lettre politique pour 2019-2024, en intensifiant différentes exigences. La Communauté germanophone évoque également cet affermissement avec la mise en place du parcours d'intégration PLUS. Bruxelles n'est pas en reste non plus, avec la perspective d'un parcours obligatoire qui se concrétise de plus en plus.

Toutes ces mesures peuvent être bénéfiques à l'intégration et permettre de peaufiner les parcours. Toutefois, on est en droit de se demander quelles limites ce renforcement des parcours ne devrait pas franchir, afin d'éviter que cette politique d'intégration ne devienne trop contraignante et ne restreigne finalement l'intégration qu'elle entendait initialement promouvoir. Autrement dit, à partir de quand un parcours favorise-t-il l'exclusion plutôt que l'inclusion dans la société d'accueil ? La mise en place d'un parcours payant, comme le souhaite l'autorité flamande, pose notamment question, car cette mesure risque de représenter pour certains un obstacle supplémentaire dans le processus d'intégration (Permoser, 2012). Néanmoins, il semblerait que les nouveaux-arrivants puissent s'adresser aux CPAS⁴⁵ pour demander une aide financière si ceux-ci sont dans l'incapacité de payer leur parcours (Casteels, 2019). Toutefois, le risque de non-recours à ce droit est présent. Aussi, ce report de responsabilité financière vers les pouvoirs locaux n'est pas sans poser question, notamment concernant la capacité budgétaire des CPAS à assurer cette aide. On peut également redouter que l'obligation de suivre un parcours – voire même de réussir un test à la fin de celui-ci – et le fait que certains droits dépendent de cette obligation, n'aboutisse dans certains cas à une certaine exclusion. Il faut donc éviter que les parcours ne deviennent juste qu'un stress supplémentaire pour les personnes concernées par ceux-ci (Gossiaux et al., 2019). Toutes ces interrogations doivent être prises en compte par les autorités si l'objectif qu'elles poursuivent est bien de favoriser l'intégration des immigrés dans la société d'accueil grâce aux parcours. L'évaluation des politiques préconisée plus haut peut d'ailleurs être très utile à cet égard. En effet, si une évaluation démontre les effets pervers de certains renforcements, l'autorité compétente pourra opérer un retour en arrière éclairé. De plus, la comparaison internationale – et notamment le cas néerlandais – peut également permettre d'anticiper les effets de ces renforcements. L'idée est donc de viser le bon dosage, avec un parcours qui soit le plus complet possible mais « sans toutefois entraver l'intégration qu'il entend promouvoir » (Banulescu-Bogdan, 2012)

45 Centre public d'aide sociale.

5.3. Les parcours d'intégration, une mesure parmi d'autres

De plus, même si les parcours d'intégration requièrent beaucoup d'énergie, de moyens financiers et d'acteurs de terrain, il est important de se rappeler que le travail d'intégration ne s'arrête pas une fois le parcours terminé. Cette constatation est à prendre en compte par les autorités, en particulier si l'on considère le caractère symbolique des parcours. Comme le suggère Gossiaux et al., « l'intégration dépend surtout d'un processus à double sens, comme cela est par ailleurs indiqué dans les documents institutionnels, ce qui détermine la nécessité d'un travail parallèle au niveau de la société d'accueil, incluant des mesures qui permettent le développement d'un cadre favorable au vivre ensemble, à la cohésion sociale et à l'interculturalité » (2019, p. 8). Au-delà des parcours d'intégration, les auteurs identifient ainsi trois aspects essentiels à l'intégration des primo-arrivants, mais insuffisamment pris en compte par la société d'accueil ; la lutte anti-discrimination, l'accessibilité du marché du travail⁴⁶ et les réseaux sociaux et culturels (Gossiaux et al., 2019). Ces différents points fournissent des pistes de réflexion pour les autorités, qui, en complément des parcours, pourraient travailler sur ces aspects contribuant à l'intégration.

Aussi, il est intéressant que les parcours ne soient pas uniquement ouverts aux primo-arrivants mais à toute personne d'origine étrangère car l'intégration est un processus long et d'anciennes générations d'immigration vivent encore aujourd'hui des problèmes d'intégration (Xhardez, 2015)⁴⁷. Accéder à l'offre des parcours pourrait ainsi permettre à ces personnes de travailler à la résolution de ces problèmes. Et ici aussi, l'évaluation des parcours peut s'avérer fort utile. Mesurer pendant plusieurs années des variables telles que le taux d'emploi, la connaissance de la langue officielle, le sentiment d'appartenance, etc. permettrait en effet de vérifier que le processus d'intégration continue bien après avoir poursuivi le parcours.

5.4. Vers plus de coordination

Enfin, la dernière recommandation que nous pourrions faire concernant les parcours d'intégration en Belgique serait de favoriser la coordination pour limiter la complexité qui existe aujourd'hui. En effet, trouver son chemin dans le dédale des parcours belges n'est pas chose aisée, et encore moins si l'on n'est pas familier avec la structure institutionnelle complexe du pays. Nous recommandons ici une coordination à deux niveaux : au sein même des entités fédérées et entre les entités fédérées.

Concernant le premier niveau d'abord, l'idée ici est de veiller à ce que chaque parcours soit cohérent. En effet, quatre parcours différents⁴⁸ se côtoient déjà sur le territoire belge, il serait donc souhaitable que l'offre de chacun de ceux-ci soit au moins homogène. Cette remarque s'adresse particulièrement au parcours wallon, épinglé pour l'hétérogénéité de son offre et le manque de collaboration entre les nombreux acteurs impliqués (Gossiaux et al., 2019). Vu le manque de cadrage en amont, une logique du cas par cas s'est développée, pouvant « mener à des difficultés de communication et des confrontations dans la manière de gérer les parcours et les orientations, au détriment du (de la) primo-arrivant(e). » (Gossiaux et al., 2019, p. 9). La Flandre pourrait servir d'exemple

46 Pour plus d'informations, voir l'article de Marc De Vos sur l'intégration de réfugiés sur le marché du travail (De Vos, 2016a) ou le livre de Bilal Benyaich (Benyaich, 2014b).

47 Pendant longtemps, la Belgique n'a d'ailleurs pas développé de politique d'intégration, pensant que les immigrants ne resteraient que temporairement sur le sol belge.

48 Si l'on considère le parcours pour la Communauté flamande et le parcours bruxellois flamand comme similaires, malgré le caractère non-obligatoire du parcours bruxellois.



à ce niveau-là, étant donné le degré important de centralisation et de professionnalisation de son parcours d'intégration (Adam & Martiniello, 2013). Cette centralisation a notamment été favorisée par la création en 2015 de l'*Agentschap Integratie en Inburgering*, rassemblant les différents services et organisations d'intégration flamands et dont l'objectif est de « gérer et coordonner les politiques d'intégration » (Xhardez, 2017, p. 111). Peut-être une agence similaire pourrait voir le jour dans les autres entités fédérées, afin de chapeauter les opérations et d'éviter les pratiques disparates.

Mais cette recommandation de coordination peut également être faite entre les différentes entités fédérées compétentes pour les parcours d'intégration. L'argument ici n'est pas de remettre en cause le découpage institutionnel belge⁴⁹, mais plutôt de le prendre tel qu'il est, et dans ce contexte, d'encourager une certaine cohérence entre les différents parcours mis en place. Tout en respectant le partage de compétences, il serait par exemple souhaitable que l'autorité fédérale définisse quelques grandes lignes relatives au contenu des parcours, afin d'harmoniser l'offre minimum des différentes entités fédérées (Ganty & Delgrange, 2015). Les questions liées au processus de naturalisation (et à l'égalité entre les candidats) ainsi qu'à la reconnaissance des attestations d'intégration entre les différentes régions du pays devraient également être abordées (Ganty & Delgrange, 2015). Une certaine cohérence nationale entre les différents parcours permettrait également de limiter le problème de création de citoyennetés différentes sur un même sol (Xhardez, 2016). Chaque entité pourrait donc bien rester compétente pour développer son propre parcours, mais cela ne devrait pas empêcher un certain dialogue et partage des bonnes pratiques, afin de limiter le manque de cohérence et d'éviter qu'une politique créée dans l'optique de favoriser l'intégration ne devienne finalement un obstacle de par sa complexité institutionnelle.

49 Ganty et Delgrange plaident toutefois en faveur d'une régionalisation de la compétence de l'intégration des immigrés en Belgique, notamment pour simplifier le cas bruxellois où deux parcours coexistent (2015).



6. Conclusion

Ce rapport est consacré à la politique phare de l'intégration des immigrés en Belgique ; le parcours d'intégration⁵⁰. Il semblerait que ces parcours aient séduit de nombreux gouvernements européens, et la Belgique ne fait pas figure d'exception. Du fait d'une architecture institutionnelle relativement complexe, pas moins de quatre⁵¹ parcours de ce genre ont vu le jour en Belgique dans les vingt dernières années. Chaque entité compétente a en effet développé son propre programme et exprime ses propres ambitions par rapport à celui-ci.

En s'appuyant sur quelques mises en garde venues du monde académique par rapport à cette politique et sur l'analyse des exemples canadien et néerlandais, quatre recommandations ont été formulées dans ce rapport. Premièrement, il semble important qu'une évaluation systématique des parcours d'intégration en Belgique se mette en place, afin de mesurer les effets de ceux-ci et de les légitimer. Ensuite, le renforcement progressif des parcours belges doit être surveillé. En effet, si les renforcements participent à l'élaboration d'une politique la plus complète possible, le risque d'aboutir à une mesure d'exclusion, plutôt que d'intégration, est présent. Aussi, les parcours sont une mesure possible pour favoriser l'inclusion des immigrés, mais la politique d'intégration ne doit pas uniquement se résumer à ceux-ci. En effet, l'intégration est un phénomène complexe et d'autres mesures doivent accompagner les parcours (en luttant contre la discrimination ou en favorisant l'inclusion des étrangers sur le marché du travail par exemple). Enfin, au vu de l'absence de politique unitaire d'intégration, la dernière recommandation invite à plus de coordination dans la politique d'intégration belge, que ce soit entre les entités ou au sein même de leur action. Tout en respectant la division du pouvoir, il devrait être possible de dialoguer et d'échanger les bonnes pratiques entre les entités.

Si ce rapport a tenté d'apporter quelques éclairages sur les parcours d'intégration belges et sur la direction que ceux-ci semblent vouloir prendre dans le futur, de nombreuses questions subsistent. Une première interrogation concerne la mise en place de l'obligation de suivre un parcours à Bruxelles, qui tarde à se concrétiser malgré l'accord de coopération signé entre la COCOM, la COCOF et la Communauté flamande en 2018. Les autorités parviendront-elles enfin à instaurer ce parcours obligatoire sur le sol bruxellois ? Aussi, il faudrait s'assurer que les parcours (et les tests qui les accompagnent) ne soient pas une mesure purement symbolique, mais qu'ils participent effectivement à leur objectif d'inclusion. Cela passera notamment par une évaluation systématique des effets des parcours. De plus, certains pourraient se demander si les actions politiques en matière d'intégration seront effectivement en lien avec les intentions exprimées dans les lettres politiques. Il serait donc intéressant d'analyser la direction qu'auront effectivement pris les différents parcours belges à la fin de cette législature. Enfin, on est en droit de se demander si le processus de convergence des parcours entre les entités se maintiendra dans le temps, et si l'on arrivera ainsi, et par un dialogue intercommunautaire, à améliorer la cohérence nationale de la politique d'intégration en Belgique.

⁵⁰ Ou parcours d'accueil selon les régions.

⁵¹ Si l'on considère le parcours pour la Communauté flamande et le parcours bruxellois flamand comme similaires, malgré le caractère non-obligatoire du parcours bruxellois.



7. Bibliographie

Accord de coopération du 20 décembre 2018 conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale, M.B. (2018). http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2018122061

Adam, I. (2013a). *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrants : Politiques publiques comparées*. Editions de l'Université de Bruxelles.

Adam, I. (2013b). Immigrant Integration Policies of the Belgian Regions : Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution. *Regional & Federal Studies*, 23(5), 547-569. <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.789024>

Adam, I., & Martiniello, M. (2013). Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrants. *Revue européenne des migrations internationales*, 29(2), 77-93. <https://doi.org/10.4000/remi.6404>

Agence de l'administration intérieure. (2018). *Rapport Samenleven in diversiteit*. <https://samenleven-in-diversiteit.vlaanderen.be/rapport>

Agentschap Binnenlands Bestuur. (s. d.). *Samenleven in Diversiteit*. Consulté 18 mars 2020, à l'adresse <https://statistieken.vlaanderen.be/QvAJAXZfc/notoolbar.htm?document=ABB/ABB%20-%20Diversiteit.qvw&host=QVS%40cww100154&anonymous=true>

Agentschap Integratie en Inburgering. (s. d.). *Wie mag of moet inburgeren?* Consulté 10 mars 2020, à l'adresse <https://www.agii.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/doelgroep-inburgering/wie-mag-of-moet-inburgeren>

Armony, V. (2015). Diverging Policy Approaches to Diversity in a Bi-National Country : The Case of Canada. *Fédéralisme Régionalisme*, 15. <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1542>

Banulescu-Bogdan, N. (2012, août 2). *Shaping Citizenship Policies to Strengthen Immigrant Integration*. Migrationpolicy.Org. <https://www.migrationpolicy.org/article/shaping-citizenship-policies-strengthen-immigrant-integration>

Benyaich, B. (2014a). Chaque village est un monde. In B. Benyaich, *Il est moins une* (p. 5-22). Itinera Institute.

Benyaich, B. (2014b). *Il est moins une*. Itinera Institute.

Bloemraad, I. (2012). *Understanding « Canadian Exceptionalism » in Immigration and Pluralism Policy*. <https://www.migrationpolicy.org/research/TCM-canadian-exceptionalism>

Casteels, P. (2019, octobre 2). Betalen OCMW's binnenkort de 360 euro voor inburgering? *Knack*. <https://www.knack.be/nieuws/belgie/betalen-ocmw-s-binnenkort-de-360-euro-voor-inburgering/article-normal-1516081.html>



- CIRE. (2009). *Les politiques d'intégration en Europe*. <https://www.cire.be/les-politiques-d-integration-en-europe/>
- CIRE. (2019). *Obligation du parcours d'accueil sur Bruxelles : L'aboutissement d'un long processus*. <https://www.cire.be/publication/obligation-du-parcours-daccueil-sur-bruxelles/>
- Conseil de l'Europe. (2021). *Intégration et inclusion*. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/integration-and-inclusion>
- Das Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. (2019). *Bevölkerungsstruktur*. https://www.ostbelgienstatistik.be/desktopdefault.aspx/tabid-2569/4686_read-32765/
- De Vos, M. (2016a). *Itinera Analyse—Intégratie vluchtelingen vergt vlucht vooruit*. Itinera Institute. <https://www.itinera.team/nl/publicaties/rapporten/integratie-vluchtelingen-vergt-vlucht-vooruit>
- De Vos, M. (2016b). *L'état de droit : La liberté par le droit*. In T. Beeckman, L. Neels, M. De Vos, & I. Van De Cloot, *Lumières au coeur de l'agenda politique* (p. 39-65). Itinera Institute.
- Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, M.B. (2013). <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023121.html>
- Décret du 18/07/2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en région de Bruxelles-capitale, M.B. (2013). https://www.etaamb.be/fr/decret-du-18-juillet-2013_n2013031655.html
- Décret relatif à l'intégration et au vivre ensemble dans la diversité, M.B. (2017). http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2017121105&table_name=loi
- Décret remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, M.B. (2014). <https://wallex.wallonie.be/contents/acts/0/795/1.html?doc=27778&rev=29155-19331>
- Freeman, G. P. (2004). Immigrant Incorporation in Western Democracies1. *International Migration Review*, 38(3), 945-969. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00225.x>
- Ganty, S., & Delgrange, P. (2015). Heurs et malheurs des parcours d'accueil et d'intégration des étrangers en Belgique. *Revue du droit des étrangers*, 185, 511-528.
- Goodman, S. W., & Wright, M. (2015). Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(12), 1885-1908. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1042434>
- Gossiaux, A., Mescoli, E., & Rivière, M. (2019). *Évaluation du parcours d'intégration et du dispositif ISP dédiés aux primo-arrivants en Wallonie* (N° 33). IWEPS. <https://www.iweps.be/publication/evaluation-parcours-dintegration-dispositif-isp-dedies-aux-primo-arrivants-wallonie/>

- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale-COCOM. (2019). *Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune 2019-2024*. <http://www.parlement.brussels/texte-de-la-declaration-de-politique-generale-du-gouvernement-bruxellois/>
- Gouvernement du Québec. (2019). *Parcours d'accompagnement personnalisé*. Immigration, Francisation et Intégration. <https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/informations/parcours.html>
- Gouvernement francophone bruxellois-COCOF. (2019). *Projet d'accord du gouvernement francophone bruxellois 2019-2024*. <https://www.spsb.brussels/actualites/accord-gouvernement-bruxellois-2019-2024>
- Gouvernement wallon. (2019). *Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024*. <https://www.wallonie.be/fr/actualites/declaration-de-politique-regionale-du-gouvernement-wallon-2019-2024>
- Government of Canada. (2017). *Immigration et diversité ethnoculturelle : Faits saillants du Recensement de 2016*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025b-fra.htm?indid=14428-4&indgeo=0>
- Government of Canada. (2020). *Planifier pour le Canada*. <https://www.planifierpourlecanada.ca/>
- Griffith, A. (2017, octobre 31). *Building a Mosaic : The Evolution of Canada's Approach to Immigrant Integration*. Migrationpolicy.Org. <https://www.migrationpolicy.org/article/building-mosaic-evolution-canadas-approach-immigrant-integration>
- Hanseeuw, L. (2014). Belgique, terre d'immigration : Statistiques et évolutions. In B. Benyaich, *Il est moins une* (p. 31-49). Itinera Institute.
- Hindriks, J., & Van Cauter, J. (2019). Gestion publique de Bruxelles. *Itinera Institute*. <https://www.itinera.team/fr/publications/livres/la-gestion-publique-de-bruxelles>
- Hooghe, M. (2016, septembre 16). *Quelle politique pour changer les choses ? L'intégration en Belgique et aux Pays-bas*. <http://www.revues.be/septentrion/176-septentrion-3-2016/414-quelle-politique-pour-changer-les-choses-l-integration-en-belgique-et-aux-pays-bas>
- Info Integration. (2018). *Parcours d'intégration*. https://info-integration.be/wp-content/uploads/2018/01/2018_01-InfoIntegration-Flyer-Parcours-FR_LA2.pdf
- International Organization for Migration. (2021). *Termes clés de la migration*. <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration>
- Jacobs, D., & Rea, A. (2007). The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe. *International Journal on Multicultural Societies*, 9(2), 264-283.
- Jacobs, D., & Rea, A. (2012). "Allochthones" in the Netherlands and Belgium. *International Migration*, 50(6), 42-57. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2009.00518.x>



- Jacobs, D., Swyngedouw, M., Hanquinet, L., Vandezande, V., Andersson, R., Horta, A. P. B., Berger, M., Diani, M., Ferrer, A. G., Giugni, M., Morariu, M., Pilati, K., & Statham, P. (2009). The challenge of measuring immigrant origin and immigration-related ethnicity in Europe. *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de La Migration Internationale*, 10(1), 67-88. <https://doi.org/10.1007/s12134-009-0091-2>
- Joppke, C., & Morawska, E. (2003). *Toward Assimilation and Citizenship : Immigrants in Liberal Nation-States*. Palgrave MacMillan.
- Kostakopoulou, D. (2014). The Anatomy of Civic Integration. In F. Anthias & M. Pajnik (Éds.), *Contesting Integration, Engendering Migration : Theory and Practice* (p. 37-63). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137294005_3
- Lodder. (2018, novembre 20). *Passing an integration exam as a requirement for an autonomous residence permit*. <https://leidenlawblog.nl/articles/passing-an-integration-exam-as-a-requirement-for-an-autonomous-residence-pe>
- Migrant Integration Policy Index 2015*. (2015). <https://www.mipex.eu/canada>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2018). *Kamerbrief Veranderopgave Inburgering—Kamerstuk—Rijksoverheid.nl*. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/kamerstukken/2018/10/23/kamerbrief-veranderopgave-inburgering>
- Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. (2019). *Regionales Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft – Ostbelgien Leben 2025*. <http://www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-258/>
- OCDE. (2019, août 13). *Le Canada possède le système d'immigration le plus complet et élaboré, mais il reste plusieurs défis à relever*. <https://www.oecd.org/fr/presse/le-canada-possede-le-systeme-dimmigration-le-plus-complet-et-elabore-mais-il-resteplusieurs-defis-a-relever.htm>
- Ordonnance du 11/05/2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, M.B. (2017). https://www.etaamb.be/fr/ordonnance-du-11-mai-2017_n2017020366.html
- Ostbelgien. (2019). *Integrationsparcours : Der Einstiegsweg für Migranten*. https://www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-4795/8506_read-47195/
- Paquet, M. (2012). Beyond Appearances : Citizenship Tests in Canada and the UK. *Journal of International Migration and Integration*, 13(2), 243-260. <https://doi.org/10.1007/s12134-011-0233-1>
- Paquet, M. (2014). The Federalization of Immigration and Integration in Canada. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 47(3), 519-548.
- Permoser, J. M. (2012). Civic Integration as Symbolic Politics : Insights from Austria. *European Journal of Migration and Law*, 14(2), 173-198. <https://doi.org/10.1163/157181612X642367>



Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. (2019). *Regierungserklärung Für eine zukunftsfähige Gemeinschaft*. https://www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-6024/10271_read-48411/

Service Public de Wallonie. (s. d.). *Parcours d'intégration des primo-arrivants*. Consulté 4 avril 2020, à l'adresse <http://actionsociale.wallonie.be/integration/parcours-integration-primo-arrivants>

Service Public Fédéral Belge Statbel. (2017). *Migrations*. <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/migrations#figures>

STATBEL SPF Economie. (s. d.). *Population par résidence, nationalité (belge / non belge), état matrimonial, âge et sexe*. Consulté 5 mai 2020, à l'adresse <https://bestat.statbel.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?datasource=65ee413b-3859-4c6f-a847-09b631766fa7>

UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances. (2019). *Monitoring socioéconomique 2019 : Marché du travail et origine*. <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/monitoring-socioeconomique-2019-marche-du-travail-et-origine>

Varone, F., & Magdalijs, C. (2000). L'évaluation des politiques publiques en Belgique : Théorie, pratiques et défis. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 1, 55-84.

Vlaamse Regering. (2019). *Beleidsnota 2019-2024 Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering*. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-gelijke-kansen-integratie-en-inburgering>

Xhardez, C. (2014a). Parcours d'intégration entre soutien et sommation. *Agenda Interculturel*, 319, 16-19.

Xhardez, C. (2014b). Les différentes routes de l'intégration sur une nouvelle terre d'immigration. *Outre-Terre*, N° 40(3), 333-343.

Xhardez, C. (2015). *Making the Citizen? The Challenges of Civic Integration Programmes*. Interdepartmental Graduate Student Workshop on Migration – Department of Politics and International Relations, University of Oxford, Oxford. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:167499>

Xhardez, C. (2016). L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : Un puzzle institutionnel et politique. *Brussels Studies*, 105, 1-19. <https://doi.org/10.4000/brussels.1429>

Xhardez, C. (2017). *Intégrer pour exister ? Nationalisme sous-étatique et intégration des immigrés en Flandre et au Québec* [Sciences Po-Université Saint-Louis]. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:193295>

Xhardez, C. (2019). From different paths to a similar road? Understanding the convergence of subnational immigrant integration policies in Belgium. *Regional Studies*, 1-11. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1663340>



8. Tableau récapitulatif des parcours

	Communauté flamande	Région wallonne	Bruxelles néerlandophone	Bruxelles francophone	Communauté germanophone
Date	2003 Nouveau décret 2013 Modifications en 2006, 08, 09, 15, 17, 19	2014 Nouveau décret 2016 Modifications 2018, 2019	Idem que Communauté flamande	2013 Modifications en 2019	2017 Modifications en 2019
Objectif	-Autonomie -Pleine participation à la société	-Accueillir les nouveaux-arrivants -Les aider à acquérir connaissances de base -Faciliter leur intégration	Idem que Communauté flamande	-Autonomie -Pleine participation à la société	Boussole pour s'orienter dans la société
Public-cible⁵²	-Toute personne majeure inscrite au registre national vivant dans une commune flamande/bruxelloise, de nationale étrangère ou de nationalité belge née à l'étranger avec au moins un parent né à l'étranger -Obligatoire pour la plupart des nouveaux immigrants (à l'exception de ceux provenant de l'Union européenne et ceux bénéficiant d'accord de libre circulation) et pour certaines catégories d'anciens immigrants et citoyens ⁵³	-Ouvert à toute personne étrangère/ origine étrangère, primo-arrivante ou non. - Obligatoire pour les primo-arrivants domiciliés en Wallonie francophone qui sont âgés de 18 à 65 ans de nationalité étrangère (sauf UE, espace économique européen et la Suisse), en séjour légal depuis moins de trois ans et ayant un titre de séjour de plus de trois mois	- Personnes venant d'autres pays que la Belgique et autorisées à séjourner pour une longue durée en Belgique ainsi qu'aux Belges nés à l'étranger et dont au moins un des parents est également né à l'étranger -Pas de groupe obligé de suivre le parcours	-Personnes de nationalité étrangère de plus de 18 ans séjournant légalement en Belgique depuis moins de trois ans et disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois -Pas de groupe obligé de suivre le parcours	- Toute personne majeure issue de l'immigration et vivant en Belgique de l'Est - Obligatoire pour tous les migrants majeurs, ayant un permis de séjour de minimum trois mois et habitant en Belgique depuis moins de trois ans, sauf exceptions

52 Notons que l'exception concernant les citoyens de l'Union européen diminue significativement le groupe des obligés, en particulier en Région wallonne et en Communauté germanophone, où une très large partie des immigrants provient de l'Union européenne. En effet, en 2016, 65,5% et 75,1% respectivement de la population d'origine étrangère entre 18 et 64 ans provenaient de l'Union européenne. Ces proportions sont moins marquées (même si elles restent importantes) en Régions flamande et bruxelloise pour la même année, avec des taux respectifs de 46,6% et 42,7% (UNIA Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2019).

53 Voir <https://www.agii.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/doelgroep-inburgering/wie-mag-of-moet-inburgeren>

	Communauté flamande	Région wallonne	Bruxelles néerlandophone	Bruxelles francophone	Communauté germanophone
Contenu	<ul style="list-style-type: none"> -Cours d'orientation sociale -Cours de langue -Orientation de carrière -Accompagnement personnalisé de parcours 	<ul style="list-style-type: none"> -Module d'accueil -Formation en langue française -Formation en citoyenneté -Orientation socio-professionnelle 	Idem que Communauté flamande	<ul style="list-style-type: none"> -Volet primaire : accueil ; bilan social ; bilan linguistique -Volet secondaire : formation linguistique ; formation à la citoyenneté ; orientation d'insertion socio-professionnelle ; accompagnement dans les démarches administratives 	<ul style="list-style-type: none"> -Bilan social -Cours de langue -Cours d'intégration -Information professionnelle et sociale
Prix	Gratuit (volonté de devenir payant)	Gratuit	Idem que Communauté flamande	Gratuit	Gratuit
Obligation de moyens/ résultat	De moyens (suivre 80% des cours de langue et d'orientation sociale) et de résultat (test de langue et d'orientation sociale)	De moyens (finir parcours dans délai de 18 mois)	Pas d'obligation Attestation délivrée si suivi régulier et réussite des tests	Pas d'obligation Attestation délivrée si suivi régulier	De moyens (suivre 80% des cours de langue et d'intégration)
Amendes/ avantages sociaux	<ul style="list-style-type: none"> Amende si pas suivi régulier Suspension de certains avantages sociaux si pas suivi régulier 	Amende si parcours pas fini dans délai de 18 mois	/	/	Amende si pas suivi régulier
Organisateurs	<ul style="list-style-type: none"> - Agentschap Integratie en Inburgering en Flandre et à Bruxelles -Atlas à Anvers - In-Gent à Gand 	<ul style="list-style-type: none"> -Centres régionaux d'intégration -Initiatives locales d'intégration des personnes étrangères -Service de traduction et d'interprétariat en milieu social wallon -Administrations communales 	Agentschap Integratie en Inburgering	Bureaux d'accueil des primo-arrivants	Info Integration