

L'intégration est devenue ces dernières années un thème politique de premier plan dans les pays de l'UE. Mais si le terme "intégration" est utilisé dans plusieurs pays (de l'Italie à la Suède, en passant par la France ou la Belgique), la manière dont est défini ce terme, et les dispositifs mis en œuvre manifestent des options différentes.

La plupart des auteurs distinguent trois grands modèles pour l'intégration des immigrés dans les pays d'Europe occidentale : le modèle du "travailleur invité" (différentialiste), le "modèle d'assimilation", et celui des "minorités ethniques" (multiculturaliste). Chacun de ces modèles répond à des logiques différentes. Dans le premier, la logique des contrats de travail vise à rendre le séjour des étrangers provisoire sans qu'ils deviennent à long terme des membres de la nation (Allemagne ou Suisse dans les années 60-70). Les deux suivants visent à faire des migrants, sur quelques générations, des membres à part entière de la société. Mais alors que dans le modèle des minorités ethniques il y a acceptation d'un pluralisme communautaire, dans le modèle de l'assimilation, ce type de pluralisme disparaît.

Ces "modèles" définissent des politiques nationales différentes en matière d'insertion et d'intégration des immigrés. Mais les différences dans les politiques d'intégration portent sur les modalités et peu sur les objectifs. Plusieurs grandes familles de politiques d'intégration peuvent se combiner (LAPEYRONNIE 1993) : politiques d'égalité des chances ; politiques de gestion communautaire ; politiques antiracistes ; politiques sociales de droit commun. Les autorités britanniques par exemple jouent sur les quatre niveaux, alors qu'en France on s'appuie essentiellement sur le quatrième.

D'un point de vue "dynamique", la notion de "modèle national" doit être relativisée, à la fois du fait du rôle de l'échelon local dans les politiques d'intégration, et en raison d'une tendance à la convergence des droits nationaux du fait de l'unification européenne.

Intégration : du latin *integrare* (renouveler, rendre entier), l'intégration renvoie à l'action de faire entrer une partie dans un tout. En sociologie et sciences politiques, c'est la "capacité d'un ensemble — quel qu'il soit — d'assurer sa cohésion en réunissant les différentes unités qui le composent autour de valeurs et de normes communes" (HERMET et alii 1996).

Union Européenne : Intégration économique et intégration urbaine

Une des finalités de l'UE est de faciliter l'intégration et l'insertion des populations issues de l'immigration dans les sociétés d'accueil. Cela passe par l'intégration économique des populations issues de l'immigration (insertion dans le tissu économique local) et par l'intégration urbaine, qui vise des territoires plutôt que des groupes (insertion de

populations défavorisées dans le tissu urbain, principalement dans les domaines de l'emploi et du logement). L'intégration urbaine est mise en pratique à travers des programmes communautaires (URBAN et URBAN II).

Royaume-Uni : Lutte contre les discriminations ethniques, égalité des chances et respect de la diversité culturelle

equal opportunity (égalité d'accès), *cultural diversity* (diversité culturelle).

Depuis les années soixante, la politique britannique à destination des minorités **visent en priorité à gérer les relations raciales dans le contexte d'une société démocratique, où un des principes centraux est celui de l'égalité de traitement entre les individus**. La formule d'un élu travailliste résume bien la politique britannique : "Non pas un processus d'assimilation progressive mais une égalité des chances accompagnée de la diversité culturelle dans une atmosphère de tolérance mutuelle." (cité par GEDDES 1998)

Les trois instruments de la politique d'intégration sont : la lutte contre les discriminations raciales, principal axe de la politique d'intégration, à travers des mesures législatives

répressives ; l'égalité des chances par la prévention des discriminations (obligations d'embauche pour les entreprises, etc.) ; le développement d'un multiculturalisme, assorti de la représentation politique des minorités les plus importantes (Irlandais et Indo-Pakistanaïens notamment). L'action de l'État est donc davantage focalisée sur une politique d'égalité des droits que sur la reconnaissance de la particularité ethno-culturelle des groupes (même si une reconnaissance de cette particularité à lieu, surtout au niveau local).

Comme en France, certaines politiques sont "généralistes" (politiques sociales qui s'adressent à l'ensemble des populations défavorisées, politiques scolaires destinées aux enfants en difficulté...) ou sont ciblées sur des zones géographiques ("*urban areas*") et non sur des groupes.

France : Un modèle d'intégration des individus, à dominante assimilationniste

intégration, parfois *insertion*

L'"universalisme individualiste" français fait prévaloir **l'intégration des immigrants comme individus (et non l'intégration des groupes) dans la communauté républicaine, sur la base d'une "privatisation" des identités culturelles, avec incitation à abandonner leurs particularismes.**

En France, le concept d'intégration, flou et polysémique, a le plus souvent la même acception que le terme assimilation, c'est-à-dire "l'adhésion complète de l'étranger par une conversion des mentalités et des comportements aux normes et modes de vie de la société d'accueil" (COSTA-LASCOUX 1989). Néanmoins, le terme "assimilation" est évité par les acteurs du fait de ses relents de colonialisme. Le terme "intégration", sans référence à un quelconque renoncement, est en revanche un terme officiel de la politique publique.

Le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) a donné de l'intégration une définition qui fait référence, et qui différencie ce concept de celui d'assimilation : "Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes

composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans la société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant" (1991).

La politique d'intégration ne se distingue pas vraiment de la politique sociale destinée à l'ensemble des populations défavorisées. Elle est menée essentiellement par l'État, et depuis 1990 à travers la "politique de la Ville", visant à améliorer l'habitat, la vie sociale et économique, les chances de réussite scolaire et professionnelle des populations vivant dans des quartiers défavorisés. Cette politique connaît un succès limité, mais son bilan fait débat. L'intégration se fait aussi par l'école, l'accès à l'emploi, et par le logement. Au terme du parcours d'intégration, l'acquisition de la nationalité française est "perçue comme un signe de réussite de l'intégration", alors que la participation à la vie politique (notamment le fait de voter) "apparaît comme un couronnement de l'intégration" (HCI 1991).

Les critères d'intégration retenus par le HCI sont la perte de transmission de la langue maternelle entre parents et enfants, les mariages mixtes et l'alignement du taux de fécondité sur celui du reste de la population.

Allemagne : Intégration économique, éducative et différentialisme ethno-culturel...?

Kulturelle Integration (terme politiquement correct), *Assimilierung* (terme très péjoratif)

À partir de 1973 prend forme la politique qui sera mise en œuvre dans les années quatre-vingt. Elle a trois dimensions : intégration des étrangers vivant depuis longtemps en Allemagne ; restriction de l'immigration ; encouragement du retour volontaire.

Le modèle allemand implique la **rotation des travailleurs étrangers, avec l'idée de retour au pays (cet aspect compte moins depuis les années 80) ; le respect des différences culturelles des populations issues de l'immigration en leur accordant non une intégration politique, mais une large part d'autonomie culturelle et de sécurité au plan social.**

L'intégration sociale et professionnelle, principal domaine d'intervention politique, et l'accès à un niveau de vie économique et social décent, a permis d'éviter une trop grande segmentation de la population.

Depuis la loi du 7 mai 1999 modifiant le code de la nationalité, les enfants d'immigrés nés sur le territoire allemand acquièrent systématiquement la nationalité allemande, ce qui remet en cause le principe du différentialisme. Et, contrairement à une idée reçue sur le différentialisme allemand, l'Allemagne a déjà assimilé certains de ses immigrés, par exemple ceux venus de l'ex-Yougoslavie. L'intégration est poursuivie à l'échelon des Länder et des communes, et se réalise essentiellement sur le plan de l'intégration économique, du logement, et par l'éducation.

Belgique : Deux politiques assez différenciées

intégration en Wallonie, *integratie* (intégration) en Flandre

En Belgique, la notion d'intégration apparaît dans les années quatre-vingt. Elle est adoptée par l'État à partir de 1984, qui entreprend à partir de cette date sa première politique structurelle d'intégration, la modification du code de la nationalité permettant l'accès à la nationalité belge de jeunes issus de l'immigration, et la création en 1989 du Commissariat royal à la politique des immigrés.

Comme en France, **la politique d'intégration en Belgique est une politique généraliste**, dite "*colour-blind*" par les Anglo-saxons. Dans le cadre de ce modèle, on refuse de considérer qu'il existe des problèmes spécifiques à l'intégration des immigrés.

L'intégration est recherchée à travers trois axes. Le premier est la lutte contre l'exclusion sociale et les désavantages sociaux (politiques sociales passant par la lutte contre le chômage, les contrats de quartiers, les contrats de sécurité...). Les deux autres axes sont l'assouplissement progressif des modes d'acquisition de la nationalité, et, dernièrement, la lutte contre le racisme institutionnel et le racisme politique, particulièrement en Wallonie et à Bruxelles dans les années quatre-vingt-dix (REA 2002). Cette politique associe des aspects assimilationnistes (alignement sur des grands principes de vie sociale) et des aspects de respect de la diversité culturelle.

Néanmoins, surtout à partir de 1990, on pense et agit pour l'intégration de manière différente selon que l'on soit flamand ou francophone (REA 2002). Car les deux communautés appliquent, outre les lois et décrets fédéraux, leurs propres décrets.

En Communauté française domine une conception "républicaine" de l'intégration qui tend à ne pas reconnaître les spécificités culturelles des immigrés et de leurs descendants. La politique régionale en Wallonie se fait sans référence à la nationalité ou à l'origine ethnique des personnes. C'est également le cas de la Région Bruxelles-Capitale où l'on est passé en 1997 d'une logique d'intégration des populations d'origine étrangère à une logique d'intégration sociale dans les quartiers en crise.

Le modèle flamand est multiculturaliste. L'anthropologue ROOSENS (1977) explique ce rapport aux minorités par référence à la domination que les Flamands ont subi au cours de l'histoire, qu'ils ne veulent pas reproduire à l'égard de leurs propres groupes minoritaires. Au début des années quatre-vingt-dix, un double axe politique est énoncé par le gouvernement flamand : une

politique d'intégration contre les handicaps sociaux et une politique culturelle pour favoriser la conscience collective, la participation et la représentation. Un réseau de centres d'intégration régionaux et locaux est reconnu et soutenu financièrement. En juillet 1996, la Commission Interdépartementale pour les Minorités Ethnico-Culturelles (ICEM) produit un plan stratégique à la suite duquel la politique des minorités a été divisée en trois branches : une politique d'émancipation axée sur une participation pleine et entière des groupes-cibles à la société, une politique d'accueil, et une politique d'hébergement. La Flandre mène également une politique de la ville, notamment par le Fonds social d'Impulsion, Sociaal Impulsfonds (SIF). Il est demandé aux communes dont le nombre d'immigrés-SIF est plus élevé que dans la moyenne flamande et aux communes qui relèvent du champ de travail d'un centre local d'intégration de mener une politique locale des immigrés, en collaboration avec les centres locaux d'intégration. Les décrets de 1995 et de 1998 sur les minorités ethnoculturelles, permettent de financer de manière déclarée l'auto-organisation des associations issues de l'immigration.

Pays-Bas : Amélioration des conditions socio-économiques des minorités et multiculturalisme au second plan

integratie (intégration)

La gestion des minorités est traitée à la fois au niveau central, provincial et municipal. La politique d'intégration est **multiculturaliste**, puisqu'elle permet aux groupes issus de l'immigration de conserver et de développer leur propre culture. Mais son **axe principal est l'amélioration des conditions socio-économique des minorités** : "L'intégration est la politique qui vise à établir les allochtones à une position égale à celle des autochtones, notamment sur le plan de l'éducation et du marché du travail" (WERDMÖLDER 2002).

Cette politique a été mise en place suite à une réorientation. À partir de 1985, l'État a mis en place une "politique pour les zones accumulant les problèmes" (*probleem-cumulatiegebiedenbeleid*), semblable à la politique française de développement social urbain à la différence notable qu'elle visait explicitement les immigrés. Elle concernait l'éducation, l'emploi, le logement, les services sociaux. Parallèlement, une politique visait à s'appuyer sur

les communautés, pour en faire surgir des élites qui serviraient de modèles, de porte-parole et de représentants. Au début des années quatre-vingt-dix, cette politique a été évaluée de manière critique : non seulement elle n'avait pas modifié de manière significative la situation des minorités en termes de chômage, de niveau social, scolaire, et de conditions de logement, mais elle avait favorisé des systèmes de clientèle, avait freiné l'apprentissage du néerlandais, et avait encouragé des comportements d'assistanat.

La politique d'intégration a alors mis l'accent sur une **intégration plus poussée** (par l'apprentissage de la langue néerlandaise notamment), **sur l'amélioration de la situation économique et sociale des minorités, et sur l'autonomisation-responsabilisation des personnes**, par une politique de mobilisation des habitants au niveau des quartiers. Cette politique va de pair avec le maintien d'un volet permettant la perpétuation d'une identité culturelle spécifique aux groupes immigrés (transmission de la langue et de la religion) (SANTOKHI 2002, BAROU 1997).

Suède : Respect des cultures d'origine et incitation à la participation à la vie sociale

integration

Une tradition de migration entre les pays nordiques, une sensibilité aux questions humanitaires et de demande d'asile, un souci important d'égalité, ont amené la Suède (comme les pays scandinaves en général) à **une politique conciliant respect des cultures d'origine et incitation à la participation à la vie sociale au sein de la communauté d'accueil.**

Avant 1975, la Suède avait une politique à dominante assimilationniste. La question de l'intégration se posait peu car de nombreux points communs rapprochaient les Suédois

des immigrants qui venaient surtout des pays scandinaves voisins. Depuis cette date, une nouvelle politique, multiculturaliste, a été adoptée par le Parlement, avec trois objectifs (ORFALI 1992) :

- traitement égal pour les immigrés et les nationaux (attribution de droits sociaux très étendus, mais aussi, en 1975, du droit de vote aux élections locales) ;
- liberté de choix, avec une valorisation des cultures d'origine ; le droit des immigrés à préserver leur spécificité culturelle et linguistique est inscrit dans Constitution de 1976 (la liberté de choix renvoie non seulement au choix culturel, mais en général au concept d'égalité tel qu'il est issu des droits de l'Homme) ;

- coopération et solidarité entre la population suédoise majoritaire et les groupes minoritaires (le terme minorité ne renvoie qu'à des groupes linguistiques et historiques).

La définition d'une politique d'intégration se fait au niveau central. Mais son application, les débats sur l'immigration et les politiques d'intégration sont menés de manière décentralisée et participative au niveau des 284 communes. Intégration ne signifie pas assimilation : pour obtenir la nationalité suédoise, il n'est pas exigé par exemple de parler suédois ou d'adopter les habitudes suédoises, mais d'intégrer et prendre des responsabilités dans les structures communautaires suédoises, les systèmes sanitaire, éducatif, les autorités locales, les associations qui sont un des canaux d'expression les plus actifs : "Cette intégration communautaire est caractérisée par la non-démarcation entre la sphère publique et la sphère privée à l'opposé de la France, par exemple, où l'on impose l'intégration des immigrés dans la sphère publique (école laïque), et non dans la sphère privée" (ORFALI 1992).

Le modèle scandinave est souvent considéré comme exemplaire d'autant plus que les discriminations (emploi, logement) semblent faibles.

Cependant, on observe que les "nouveaux immigrants" (arrivés à partir des années soixante-dix de Yougoslavie, de Turquie, d'Europe de l'Est, du Moyen Orient et d'Afrique orientale, par le regroupement familial et l'accueil des réfugiés), sont l'objet de processus de marginalisation et d'exclusion, de fortes concentrations dans les mêmes quartiers, ont une maîtrise insuffisante de la langue suédoise, participent peu aux services familiaux et aux formations professionnelles, ont un taux de chômage très élevé. Par ailleurs, au début des années quatre-vingt-dix, sont apparues des réactions de rejet contre l'immigration dans un contexte de montée du chômage (incidents racistes de Trolhättan durant l'été 1993). Les autorités tendent aujourd'hui à mener une politique davantage orientée vers l'intégration, avec comme priorité les questions de ségrégation dans l'éducation, le marché du travail, et le logement.

Il existe un ministre responsable des questions d'intégration, et, depuis juin 1998, une nouvelle autorité centrale ayant la responsabilité générale de la politique d'intégration, le Bureau national de l'intégration (*Integrationsverket*). Il a pour mission d'observer et d'évaluer l'intégration ; de promouvoir l'égalité des chances ; de prévenir et de combattre la xénophobie, le racisme et la discrimination.

Italie : Une politique d'intégration " implicite "

integrazione (intégration)

L'Italie, comme l'Espagne et le Portugal, appartient aux pays qui ont connu tardivement une inversion de leur solde migratoire, et ont réagi seulement à partir des années quatre-vingt sur les plans juridique et politique aux questions d'immigration et d'intégration.

C'est avec la loi "Martelli" de 1990, qu'est définie pour la première fois une politique d'intégration (mesures d'insertion des migrants et de leurs familles dans la société italienne, début d'une reconnaissance des différences culturelles). La difficulté à gérer les flux migratoires a entraîné une révision de la loi, qui en a limité fortement la portée. De la même façon, la loi "Turco-Napolitano" de mars 1998, qui définissait une politique d'intégration, n'a pas été appliquée du fait d'un changement de gouvernement (l'ensemble des dispositions concernant l'immigration a été rassemblé et réordonné dans le décret 286 de juillet 1998, appelé "Acte unique"). La nouvelle loi sur l'immigration (loi du 30 juillet 2002, dite "Bossi-Fini") semble mêler le différentialisme de

la Ligue Nord avec une vision du migrant comme "gastarbeiter" qui devrait venir, travailler et, le travail terminé, repartir sans aucune hypothèse de sédentarisation ou de mélange (ALLASINO 2002).

La politique italienne envers l'immigration et pour l'intégration est en général jugée "implicite", ce qui signifie qu'il **n'y a pas véritablement de politiques de l'immigration et de l'intégration, mais des réponses au coup par coup, un écart important entre la règle juridique et son application, et une délégation de la politique d'intégration au tiers secteur, ainsi qu'à la bonne volonté des autorités locales**. Ce sont les associations, et dans une certaine mesure l'église catholique, qui sont les acteurs centraux des actions d'intégration, sur le plan social, éducatif, de la solidarité, du regroupement familial, de l'accès aux droits politiques. Il existe un organisme national de coordination des politiques d'intégration sociale des migrants (*Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*).

Le particularisme de la Suisse : L'amorce d'une réflexion sur l'intégration



intégration

Les besoins de l'économie nationale ont toujours été affirmés comme seuls motifs d'acceptation de la main d'œuvre étrangère, et ce selon une politique de rotation de la main d'œuvre, surtout saisonnière. Depuis une dizaine d'années, ces travailleurs étrangers se sont progressivement installés, et la Suisse est confrontée à la question de l'intégration effective de la population étrangère. La Suisse n'a reconnu être un pays d'immigration que dans les années quatre-vingt-dix. Il y a un décalage entre une politique d'admission avec des critères précis et une politique d'intégration très floue, le concept d'intégration restant très peu défini. Il se situe entre la notion d'assimilation et celle de cohabitation

multiculturelle. Certains auteurs considèrent qu'il n'y a pas de volonté politique, ni étatique d'intégration des migrants. L'intégration est néanmoins un des trois piliers de la politique d'immigration, inscrite dans la politique fédérale depuis 1986. Dans les années quatre-vingt-dix, un débat politique sur l'intégration a été amorcé, suite à la prise de conscience de l'importance du chômage dans la main d'œuvre étrangère. Les principes de l'intégration sont, selon la CFE (Commission fédérale des étrangers), l'égalité des chances (surtout dans l'accès au logement, au marché du travail...), la participation et la responsabilité politique et facilitation du processus de naturalisation. (WEYGOLD et alii 2001).