

Présentation McGill, Chaire MacKell (McGill) – mercredi 26 octobre 2016
« Gestion de l'immigration et politiques d'intégration dans des Etats fédéraux : Belgique et Canada »

Catherine XHARDEZ

Aspirante F.R.S.-FNRS | Research fellow - Ph.D. Candidate in Political Science
 Université Saint-Louis – Bruxelles | Sciences Po Paris

catherine.xhardez@usaintlouis.be

catherine.xhardez@sciencespo.fr

La Belgique et le Canada sont deux Etats qui expérimentent un fédéralisme (1) dans un cadre multinational (4) et qui ont développé des réponses distinctes aux tensions engendrées par la diversité culturelle et linguistique. Aujourd'hui, ces pays se trouvent également confrontés à la gestion de la diversité induite par l'immigration et doivent opérer des choix importants en ce qui concerne la sélection (2) mais aussi l'intégration des nouveaux arrivants (3). Dans cette optique, cette contribution a pour ambition de comparer ces deux fédérations en ce qui concerne leur gestion de l'immigration et leurs politiques d'intégration des nouveaux arrivants, en particulier d'un point de vue institutionnel et juridique. Quels sont les mécanismes mis en place ? En quoi se distinguent-ils ? Quelles sont les leçons à tirer de chacun des cas ?

1. La Belgique et le Canada sont deux Etats fédéraux

1- Précisions sur le *fédéralisme « à la belge »* :

- Les autres Etats fédéraux font pour l'essentiel du **fédéralisme d'association**. BE : **fédéralisme de dissociation**.
- Les autres Etats fédéraux = **fédéralisme multipolaire**. BE : plusieurs entités mais, *de facto*, **fédéralisme bipolaire**¹. Clivage Nord-Sud.
- Les autres Etats fédéraux = **fédéralisme simple** (un échelon fédéral, un échelon fédéré). BE : **deux** échelons fédérés (communautés et régions), qui ne se recoupent pas parfaitement et se **superposent**.
- Les autres Etats fédéraux = **fédéralisme symétrique**. BE : **fédéralisme asymétrique**.

2- Quelques points de comparaison entre la Belgique et le Canada² :

	
30.528 km ² 373 pers/km ² 11 millions d'habitants	9.984.670 km ² 4 pers/km ² 35 millions d'habitants
+/- 60 % néerlandophones ; +/- 39 % francophones ; < 1% germanophones (données approximatives et sous-estimant les allochtones) <1961 : recensements linguistiques interdits	+/- 57% anglophones ; +/- 21% francophones. Nombre important d'allochtones.
Fédéralisme jeune (1970-1993/4)	Fédéralisme ancien (1867)
Fédéralisme territorial et quasi-personnel. Deux types distincts d'entités fédérées (3 régions + 3 communautés)	Fédéralisme territorial 10 provinces + 3 territoires nordiques
Système électoral à la proportionnelle pure, et gouvernement fédéral de large coalition	Système électoral majoritaire à un tour
Membre de l'Union européenne Fédération + « entité fédérée » d'une large quasi-fédération	Partie à l'ALENA Cela induit beaucoup moins de « gouvernance multi-niveaux » que le contexte belgo-européen.

¹ VERDUSSEN, Marc (2011). La Belgique : un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation. In SEYMOUR, M. & LAFOREST, G. (ed.), *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable ?* Bruxelles: Peter Lang, 211-225.

² POIRIER, Johanne (2009). Les fédérations belge et canadienne: essai de comparaison synthétique et systématique (Belgian and Canadian Federations: A Synthetic and Systematic Comparison). *Revue de droit de l'ULB*, vol. 13, 2009, p. 13-32.

2. La sélection des immigrants

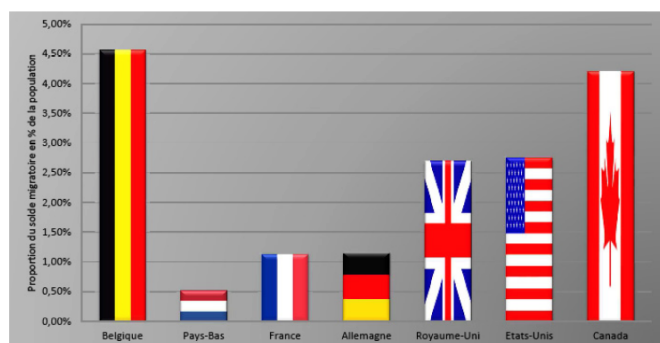
2.2 BELGIQUE

3- La Belgique est devenue une **terre d'immigration**.

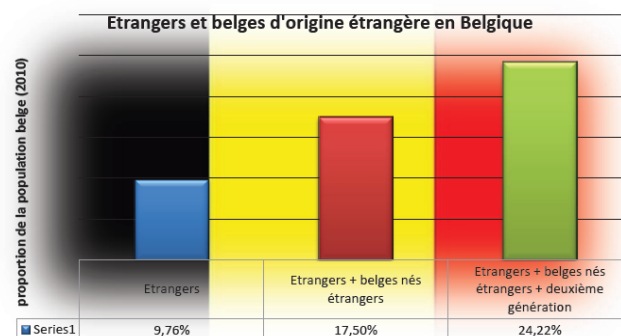
Tableau 1 : Répartition et évolution de la population belge et étrangère en Belgique, par Région, entre 2005 et 2015³

LIEU DE RESIDENCE	BELGES		ÉTRANGERS				BELGES ET ETRANGERS	
	2005	2015	2005	%	2015	%	2005	2015
Région flamande	5.745.872	5.939.997	297.289	4,9	504.130	7,8	6.043.161	6.444.127
Région de Bruxelles-Capitale	741.538	776.447	265.211	26,3	398.726	33,9	1.006.749	1.175.173
Région wallonne	3.087.580	3.237.314	308.362	9	352.430	9,8	3.395.942	3.589.744
Belgique	9.574.990	9.953.758	870.862	8,3	1.255.286	11,2	10.445.852	11.209.044

Solde migratoire (2001-10) en % de la population



Sources: Itinera calculations based on National Statistical Office & Eurostat (INSEE, CBS, DESTASIS, DOSIE, Census Bureau, ONS & Statcan)



Source : Etude statistique et démographie 2010, Centre pour l'Egalité des Chances

4- Répartition des compétences ? Dans le système fédéral belge, la compétence de l'immigration est restée une **compétence fédérale**.

5- **Union européenne**. Influence supranationale sur la politique d'immigration à prendre en considération.

6- Obtention de la **nationalité** : Code de la nationalité belge. Citoyenneté gérée au niveau fédéral. Réformes importantes du Code de 1984, en particulier en 2012⁴.

Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.*, 14 décembre 2012.

2.3 CANADA

7- Le Canada a toujours été un **pays d'immigration**. Caractère historique.

8- Modèle canadien d'immigration (et d'intégration)⁵ : <1960, ° rôle prépondérant du gouvernement dans la gestion de l'immigration ; ° politiques de sélection libérales fondées sur des critères

³ La colonne intitulée « % » représente le pourcentage d'étrangers dans la population totale, à savoir le rapport entre le nombre de personnes de nationalité étrangère et belge au sein d'une Région. Source : SPF Economie, Be Stat (données brutes : <http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysis?loadDefaultId=2911>).

⁴ DE JONGHE, Delphine & DOUTREPONT, Marie, 2012. Obtention de la nationalité et volonté d'intégration. In : *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 2012. Vol. 27-28, n° 2152-2153, pp. 1-76.

économiques ; ° multiculturalisme ; ° accès facilité à la naturalisation (exclusivement niveau fédéral) ; ° « canadian exceptionalism⁶ ».

9- Répartition des compétences ? **Compétence partagée** (art. 95 Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867).

Evolution : 'fédéralisation de l'immigration'⁷, < 1990-2010. Provinces, accords bilatéraux, PCP. Superposition des deux ordres de gouvernement.

2.4 MISE EN CONTRASTE : BELGIQUE ET CANADA

10- Influence supranationale ?

11- Situation géographique et différences dans les types d'immigration ?

12- Image positive de l'immigration ?

3. L'intégration des immigrants

3.1 BELGIQUE

12- Répartition des compétences ? **Entités fédérées** belges. <1980 : Communautés ; <1993 : Transfert de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (à Bruxelles).

L'exercice de la compétence visée à l'art. 5, §1^{er}, II, 3° (accueil et intégration des immigrés) de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, a été transféré, par la Communauté française, à la Région wallonne et à la COCOF, conformément à l'article 138 de la Constitution : voir l'art. 3 du décret spécial de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993.

Entités compétentes : En Flandre : Communauté flamande ; En Wallonie : Région wallonne : A Bruxelles⁸ : Communauté flamande ET Commission communautaire française.

13- Europe – convergence : **civic integration policies**⁹ / politiques d'intégration civique.
++ caractère obligatoire.

14- **Convergence** en Belgique également¹⁰ :
Politiques d'intégration civique :

* Flandre <2003 – *inburgering* obligatoire ; Cette politique avait été mise en place par le décret de la Communauté flamande du 28 février 2003 (Decr.VI. 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, *BS* 8 mei 2003. Ce décret était entré en vigueur le 1^{er} avril 2004 mais a été remplacé par un nouveau décret. Decr.VI. 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *BS* 26 juni 2013 (ci-après : *Integratie- en Inburgeringsdecreet*).

* Wallonie <2014 ; La Région wallonne possède également désormais un parcours d'intégration, voir le décret du 27 mars 2014 remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (CWASS) relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, *M.B.*, 18 avril 2014.

⁵ PAQUET, Mireille (2016). *La fédéralisation de l'immigration au Canada*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2016, p. 13.

⁶ BLOEMRAAD, Irène (2012). *Understanding « Canadian Exceptionalism » in Immigration and Pluralism Policy*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012.

⁷ PAQUET, Mireille (2016).

⁸ XHARDEZ, Catherine (2016). L'intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles : un puzzle institutionnel et politique. *Brussels Studies*, n° 105. Disponible : <http://www.brusselsstudies.be> (EN, FR ou NL).

⁹ GOODMAN, Sara (2014). *Immigration and Membership Politics in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

¹⁰ ADAM, Ilke (2013). Immigration Integration Policies of the Belgian Regions: Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution. *Regional and Federal Studies*, May 2013, vol. 23, n° 5, p. 547-569.

* Bruxelles <2003 parcours néerlandophone et <2013 parcours francophone (! complexité institutionnelle pour rendre le parcours obligatoire).

COTE FLAMAND : VG - offre flamande à Bruxelles depuis 2004. *Inburgeringsdecreet* ; *Integratie- en Inburgeringsdecreet*.

COTE FRANCOPHONE : COCOF - Décret de la Commission Communautaire française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 18 septembre 2013 ; erratum : *M.B.*, 2 avril 2015.

15- ... mais **divergences**¹¹ : contenus, langues, groupes-cibles, acteurs... Création de citoyennetés différentes ?! (cf. point 25)

3.2 CANADA

16- // **Modèle canadien** (cf. point 8);

// **Compétence partagée** (cf. point 9), avec intervention possible des provinces – accords bilatéraux sur l'intégration (programmes pour transition sur marché du travail ou apprentissage linguistique).

17- **Budget et mode d'organisation/financement** : *community based organizations* ; partenariats public-privé. Modèle multiculturaliste.

3.3 MISE EN CONTRASTE : BELGIQUE ET CANADA

18- Caractère **obligatoire** vs. caractère **volontaire**. Obligation en Belgique/Europe. Bon citoyen ? Obligation de résultat ou obligation de moyens ? Sanctions ?

Justifications : ° prioriser les informations ; ° vertu émancipatoire ; ° obliger participants mais aussi commanditaires (Etat). Inclusion / Exclusion ? Glissement immigration → intégration ; volonté d'« agir » des responsables politiques et rassurer les membres le société d'accueil ?!

19- Centralisation (**pouvoirs publics**) vs. décentralisation (**secteur associatif**).

20- Compatibilité *civic integration & multiculturalism* ?

° Changement de paradigme¹²; ° Coexistence des paradigmes¹³.

Coexistence - A discuter ?!

- *Point de vue discursif et symbolique* : confiance vs. défiance.
- *Conditionnalité croissante*.

4. Les fédérations belge et canadienne sont toutes deux multinationales

21- **Cadre multinational** : complexification, tensions et opportunités pour minorité nationale (Québécois au Canada) / groupe traditionnellement minorisé (Flamands en Belgique) ?

22- **QUEBEC** : Historique

1968 Création du ministère de l'Immigration du Québec

1971 Première entente Canada-Québec (Lang/Cloutier)

1975 Entente Andras/Bienvenue – Le Québec peut faire des entrevues de sélection et des recommandations

1978 Entente Cullen/Couture: définit ses propres critères de sélection

1990 Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration - *Au Québec : Pour bâtir ensemble*

1991 Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains

2016 Énoncé de politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion - *Ensemble, nous sommes le Québec*.

¹¹ XHARDEZ, Catherine (2014). Les différentes routes de l'intégration sur une nouvelle terre d'immigration. In : *Outre-Terre*. 2014, vol. 3, n° 40, pp. 333-343.

¹² JOPPKE, Christian (2004). The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and practice. *The British Journal of Sociology*, 2004, vol. 55, issue 1, p. 237-257.

¹³ BANTING, Keith, KYMLICKA, Will (2013). Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the Multiculturalism Policy Index. *Comparative European Politics*, 2013, vol. 11, no. 5, p. 577-598.

23- **QUEBEC** : ACCORD CANADA-QUEBEC DE 1991. Principal objectif : préserver le poids démographique du Québec et assurer l'intégration des immigrants en français. 4 domaines.

Accord sur les **services d'accueil et d'intégration linguistique**.

Niveaux		
Catégories d'immigration		
Sélection (indépendants et réfugiés outre-mer)		
Liens de parenté (catégorie de la famille)		
Engagements de parainage		
Demandeurs d'asile		
Santé, sécurité, criminalité		

24- **FLANDRE** : Rôle de précurseur. Investissements massifs. Groupe-cible particulièrement large, avec potentiel caractère obligatoire. Amendes administratives + lien autres législations (emploi, logement¹⁴).

Inburgering	
Bases légales	Communauté flamande (VG) (2004-2016 : <i>Inburgeringsdecreet</i>) <i>Decr.VI. 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, BS 26 juni 20132 (Integratie- en Inburgeringsdecreet).</i> Entrée en vigueur : 29 février 2016 <i>B.VI.Reg. 29 januari 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, BS 7 april 2016.</i> <i>B.VI.Reg. 6 september 2013 betreffende de inwerkingtreding van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, BS 25 oktober 2013.</i> Pour un aperçu de l'ensemble de ces textes : http://inburgering.be/node/10
Contenus	Inburgeringstraject (volet primaire) 1* Orientation sociale (<i>MO - maatschappelijke oriëntatie</i>) (offre standard : 60 h) ; 2* Cours de langue néerlandaise (<i>NT2 – Nederlands als tweede taal</i>) (objectif : niveau A2 CECEP) = 90 à 600 heures (standard : 240 h) ; 3* Orientation de carrière (<i>loopbaanoriëntatie</i>) : perspectives professionnelles, éducatives ou sociales ; 4* Accompagnement de parcours (<i>trajectbegeleiding</i>) suivi du parcours, établissement du contrat, renvoi vers VDAB/ACTIRIS/<i>Huis van het Nederlands</i> ; suivi de la participation. Attestation de suivi Offre complémentaire (volet secondaire) A la fin du trajet, sur base volontaire : formation professionnelle, cours de néerlandais, études, aide à la création d'entreprise, activités socio-culturelles, etc.

25- **Belgique** : *Création de citoyennetés différenciées ?*

Extrait : « (...) En d'autres termes, conçoit-on que ces collectivités construisent, chacune pour ce qui la concerne et indépendamment des unes des autres, leur propre « citoyenneté », comprise comme un réseau original de droits et devoirs fondamentaux concédés ou imposés à leurs « ressortissants » ? Les réponses apportées à ces questions sont-elles indifférentes au fait que l'on soit en présence d'un groupe de personnes se trouvant dans une situation « minoritaire » intrinsèquement vulnérable – à l'instar des étrangers ?¹⁵ »

Etat fédéral : les différences de traitement entre les justiciables du Royaume qu'implique l'autonomie fédérale, ne sont pas, en elles-mêmes reprochables au regard du principe constitutionnel d'égalité (C.A. n° 119/2003, 24 septembre 2003, pt. B.3.2)

Loyauté fédérale ? Le principe de la loyauté fédérale implique tant pour les autorités fédérales que fédérées une « obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles exercent leurs compétences; il signifie davantage que l'exercice des compétences : il indique dans quel état d'esprit cela doit se faire » (C.A., n° 119/2004, 30 juin 2004, pt. B.3.2)

26- **CONCLUSION** : Expression du **paradoxe du fédéralisme** ?

QUESTIONS ? COMMENTAIRES ? PISTES ?

¹⁴ XHARDEZ, Catherine (2015). Volonté d'apprendre le néerlandais et suivi du parcours d'intégration : le point sur les conditions d'admission des locataires sociaux en Flandre. In : *Administration publique*. 2015, vol. 3, pp. 436-446.

¹⁵ VAN DROOGHENBROECK, Sébastien (2006). Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'inburgering. In BREMS, Eva, STOKX, Ruth & ABICHT, Ludo (ed.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*. Brugge : die Keure, 2006, pp. 247-274 (262).