



Avis A. 962

Relatif à l'avant-projet de décret modifiant
le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration
des personnes étrangères ou d'origine étrangère

Adopté par le Bureau du CESRW le 26 janvier 2009

2009/A. 962

1. Demande d'avis

Le Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des Chances, M. D. DONFUT, a soumis au Conseil une demande d'avis en urgence sur l'avant-projet de décret modifiant le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

Au moment de son élaboration, ce décret a fait l'objet d'un avis du CESRW (Avis A.478 du 16.10.95 concernant l'avant-projet de décret relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère).

2. Exposé du dossier

La politique de la Région wallonne en matière d'intégration repose sur les dispositions du décret du 4 juillet 1996 qui, notamment, reconnaît et finance 7 centres régionaux et qui permet le subventionnement de nombreuses initiatives locales de développement social.

Dans la note au Gouvernement, le constat est fait de «l'inadéquation entre les besoins d'intégration exprimés et émergents, et la fragilité des modes de financement qui sont pourtant multiples, mais trop aléatoires que pour bâtir une politique solide et durable, répondant aux attentes.»

Ce décret prévoit également que le Gouvernement arrête des mesures de discrimination positive, ce qui n'a toutefois jamais été fait.

Plus de 10 ans après l'adoption de ce décret et après des changements importants comme, par exemple, l'ouverture des frontières européennes, qui ont fait émerger des situations différentes et des besoins nouveaux, une actualisation du décret de 1996 a été décidée dans le respect de la démarche politique qui a présidé à sa rédaction et son adoption.

L'avant-projet de décret a été rédigé après avoir pris connaissance d'une étude interuniversitaire qui a été confiée au CEDEM-ULg et au GERME-ULB et qui consistait à réaliser un état des lieux de la politique d'intégration en Wallonie et d'envisager des options nouvelles à prendre pour l'avenir.

3. L'avant-projet de décret

Sachant que l'avant-projet de décret conserve la même structure que le décret du 4.07.1996, les principales modifications apportées portent sur les aspects suivants :

3.1. Public-cible (art.1)

Les termes «personnes étrangères» et «personnes d'origine étrangère» sont définis ainsi que d'autres concepts comme développement social, co-développement, plan local d'intégration.

Dans le commentaire des articles il est précisé que sous le vocable « personnes étrangères » seront englobées les personnes issues d'un regroupement familial, les étudiants étrangers, les réfugiés reconnus, les demandeurs d'asile et les personnes régularisées, mais ne possédant pas la nationalité belge.

3.2. Le rapport d'évaluation (art.4)

Le rapport d'évaluation qui devait être présenté chaque année par le Gouvernement au Parlement devra à l'avenir être présenté avant le 30 juin de l'année suivant la troisième année qu'il couvre.

Le commentaire des articles précise que c'est la Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (cfr. décret fonction consultative du 6.11.2008) qui sera chargée du rapport d'activités.

3.3. Les objectifs du décret (art.2)

Il est précisé que le Gouvernement arrête dans un plan d'actions transversales, les actions positives en se référant à l'accès aux droits fondamentaux et à l'exercice de la citoyenneté.

Précisons que le terme 'mesure de discrimination' est remplacé par mesures d'actions positives.

La note au Gouvernement, parmi les éléments de synthèse de l'étude universitaire, évoque au point 2.2.3. qui est relatif à la transversalité la nécessité «d'organiser ce travail interministériel ou interdépartemental, ce qui suppose une mission de coordination, de suivi et d'évaluation au niveau de la RW, à confier à une administration ou une structure existante ou à venir. Cette structure pourrait ainsi mettre en œuvre des accords de coopération à conclure avec la Communauté française... »

NB : Il n'est pas précisé à qui sera confié cette mission.

3.4. Les centres régionaux pour l'intégration (CRI)

3.4.1. Les 7 CRI (art.5)

Les 7 CRI existant sont désormais reconnus sur pied d'égalité. La possibilité est laissée de compléter le dispositif à l'avenir, dans les limites des moyens disponibles.

3.4.2. Leurs missions (art.6)

Les missions des CRI font l'objet d'une nouvelle formulation et dans ce cadre, les plans locaux d'intégration prennent une place centrale tant pour les CRI que pour les opérateurs en termes d'objectifs communs à fixer et à atteindre.

En plus des missions de seconde ligne, apparaît la possibilité pour les CRI de mener des missions de première ligne comme l'apprentissage du français et le fonctionnement des institutions, ne fut-ce qu'à titre transitoire en vue de combler les lacunes éventuelles comme le précise le commentaire des articles.

Par ailleurs, est ajoutée la mission suivante : «le développement avec les autres centres agréés par la Région wallonne d'actions transversales et transrégionales, tel que prévu par le Gouvernement».

Pour terminer, signalons que la mission de traitement des données statistiques et la mise en place d'indicateurs est confiée à l'IWEPS (CRI à l'heure actuelle).

3.4.3. Les moyens (art. 11, 12 et 13)

Chaque CRI doit disposer d'une équipe de base minimale comprenant :

- 1 poste de direction,
- 1 poste de gestion administrative,
- 1 poste de coordination

postes qui sont subventionnés par la RW.

Par ailleurs, il est prévu de conforter le financement des autres membres de l'équipe de base (au minimum les 3 responsables de projets) ainsi que les frais de fonctionnement.

En plus de ces moyens structurels, des moyens supplémentaires seront prévus pour des activités exceptionnelles, mais également de manière complémentaire pour le subventionnement des activités à caractère transversal et transrégional qui sera géré par un «outil de coordination» dans lequel on retrouvera au minimum les directions des CRI.

3.4.4. Les comités d'accompagnement des CRI (art. 8)

Il est proposé de transformer les conseils consultatifs existants en comités d'accompagnement afin d'assurer le suivi des plans locaux d'intégration.

3.5. Les initiatives locales de développement social (art.15 et 16)

Les domaines visés par ces initiatives sont actualisés.

Les initiatives doivent s'inscrire dans la politique régionale d'intégration mais aussi dorénavant dans les plans locaux d'intégration et le plan de cohésion sociale après consultation du CRI concerné.

Dans le commentaire des articles il est précisé ce que l'on entend par développement social, à savoir qu'il s'agit d'un processus qui suppose :

- une analyse préalable du contexte et du terrain,
- une approche multidimensionnelle (partenariats, complémentarité),
- une participation des bénéficiaires à l'élaboration, la réalisation et l'évaluation de l'action,
- un accompagnement, une évaluation, des orientations.

3.6. Le Conseil consultatif wallon pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (art. 18, 19, 20, et 21 du décret-programme¹)

Ce Conseil qui a été créé au travers du décret-programme¹ du 18.12.2003 n'a jamais été mis en œuvre et a été abrogé par le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative.

Ce dernier décret prévoit la création d'un Conseil wallon de l'action sociale et de la santé (Article 37) comprenant six commissions permanentes dont la Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

L'article 59 définit les missions de cette commission :

- Une mission générale qui consiste à remettre les avis et/ou des rapports au Conseil wallon de l'action sociale et de la santé en ce qui concerne les missions de ce dernier visées à l'article 38, 1° à 4°, afin d'alimenter sa réflexion dans le cadre de l'exercice de ses missions;
- une mission d'expertise qui consiste à remettre, en adéquation par rapport aux orientations générales définies par le Conseil wallon de l'action sociale et de la santé, un avis technique au Gouvernement dans les matières qu'il détermine.

L'article 60 dispose que cette commission est composée de 15 membres.

Notons que le projet d'arrêté portant exécution des articles 3 et 36 à 133 du décret du 6.11.2008 portant rationalisation de la fonction consultative pour les

¹ Décret-programme portant diverses mesures en matière de trésorerie et de dette, d'action sociale et de santé du 18.12.2003.

matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution sur lequel le CESRW est également consulté reprend à l'article 6 la répartition des 15 mandats² ainsi que les critères relatifs à certains mandats.

4. Avis

4.1. Considérations générales

4.1.1 Le Conseil tient à rappeler tout d'abord que la politique d'intégration figure en bonne place parmi ses préoccupations et que les interlocuteurs sociaux wallons se sont exprimés³ à de nombreuses reprises sur cette matière, que ce soit à la demande ou d'initiative.

Par ailleurs, il rappelle qu'une série d'initiatives et réflexions ont été menées au départ de sa Commission pour l'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère.

Le Conseil regrette toutefois qu'au-delà des déclarations d'intention des Gouvernements wallons successifs, leur action ne se soit pas suffisamment traduite dans les faits par une approche globale, intégrée, réfléchie et concertée et ait trop souvent consisté en des initiatives ponctuelles et morcelées.

Déjà dans son avis A.478, au moment de l'élaboration du décret de 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, le Conseil soutenait la volonté du Gouvernement de définir une véritable politique d'intégration et proposait que soit repris au niveau du décret lui-même plutôt que dans l'exposé des motifs, les éléments d'une politique globale à

² 1° membres d'associations subventionnés par la RW ... dont
a) 3 représentants du Comité d'accompagnement des plans locaux d'intégration,
b) 3 représentants issus d'initiatives locales.
2° 2 représentants des organisations syndicales
3° 1 représentant de l'UVC de la RW
4° 1 représentant de la fédération des CPAS de l'UVC
5° 2 représentants des CRI
6° 1 représentant du Centre pour l'égalité des chances
7° 2 membres choisis par le Ministre pour leurs compétences, notamment scientifiques.

³ - Avis A.452 relatif à la création au sein du Conseil d'une Commission pour l'intégration des populations d'origine étrangère, adopté par le Bureau du CESRW le 17.10.94.
- Avis A.478 concernant l'avant-projet de décret relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, adopté par le Bureau du CESRW le 16.10.95.
- Avis A.595 relatif à la politique d'intégration des populations d'origine étrangère en Région wallonne, adopté par le Bureau du CESRW le 5.07.99.
- Avis A.674 relatif à la création de l'asbl Carrefour de l'Interculturel ainsi qu'à l'exercice de la fonction consultative en matière d'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère, adopté par le Bureau du CESRW le 8.07.02.
- Avis A.710 relatif à la proposition de création d'un Conseil consultatif wallon en matière d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, adopté par le Bureau du CESRW le 2.06.03.

savoir : «la promotion d'une approche transversale, coordination et articulation à mettre en œuvre entre les niveaux régional, sous-régional et local, le soutien de partenariats, l'évaluation des actions menées ainsi que l'organisation de la fonction consultative».

Il se disait, par ailleurs, «favorable à la recherche de synergies entre les différents niveaux de pouvoir» et insistait également sur la nécessité de prévoir les concertations qui s'imposent avec la Communauté française dans le cadre de ses compétences en matière d'enseignement, de culture, d'éducation permanente et de personnes».

Le Conseil considère que ces recommandations restent plus que jamais d'actualité.

4.1.2 Le Conseil prend acte de la volonté du Gouvernement wallon de procéder à une actualisation du décret du 4.07.96 afin de rencontrer l'émergence de situations différentes et de besoins nouveaux liés à l'ouverture des frontières européennes, à l'octroi du droit de vote à des ressortissants étrangers et à l'accueil de primo-arrivants. Dès lors, le Conseil soutient les propositions visant à stabiliser les centres régionaux pour l'intégration et plus particulièrement les équipes en charge de leur animation.

4.1.3 Le Conseil regrette toutefois que cette réforme ne prenne pas en compte la politique d'intégration dans sa globalité et se limite à des aspects pour l'essentiel exécutifs puisqu'ils consistent à renforcer le rôle et les missions des CRI.

Le Conseil tient néanmoins à souligner positivement le travail d'analyse et d'évaluation qui a été confié aux deux équipes universitaires. Il considère qu'il s'agit d'une initiative intéressante dont les résultats auraient dû être plus largement exploités pour l'élaboration du présent projet de décret.

Ainsi, le Conseil déplore que l'avant-projet de décret ne développe pas davantage la manière dont on concevra la politique à mener, les coordinations et le suivi à assurer et que l'on ne définisse pas plus précisément les outils qui seront chargés de la mise en œuvre.

Le Conseil regrette que l'on ne se soit pas donné le temps de prendre le recul nécessaire par rapport à la gestion quotidienne de cette compétence, pour réfléchir de manière approfondie à une politique d'intégration. (Par exemple, initiatives à développer, outils à mettre en œuvre, ...).

Par ailleurs, le Conseil regrette de ne pas avoir été associé aux résultats de l'étude interuniversitaire ni aux suites à lui donner. Il estime qu'il s'agira d'une des premières tâches qu'il y aura lieu de confier à la Commission permanente.

- 4.1.4. Aujourd'hui, suite à l'adoption du décret-cadre du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, une Commission permanente de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère composée de 15 membres est prévue et aura «une mission générale qui consiste à remettre des avis et/ou des rapports au Conseil wallon de l'action sociale et de la santé ... afin d'alimenter sa réflexion dans le cadre de l'exercice de ses missions» et «une mission d'expertise, qui consiste à remettre, en adéquation par rapport aux orientations générales définies par le Conseil wallon de l'action sociale et de la santé, un avis technique au Gouvernement dans les matières qu'il détermine.»

Comme il le souligne dans son avis A.890⁴, le Conseil réitère sa volonté de continuer à assurer sa fonction consultative interprofessionnelle en ce compris dans les matières relatives à l'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère.

Concernant la composition de la Commission permanente telle que proposée par le projet d'arrêté portant exécution des articles 3 et 36 à 133 du décret du 6 novembre 2008, le Conseil ne peut marquer son accord sur cette proposition.

En effet, le Conseil constate et s'interroge sur l'absence de mandats pour les organisations patronales. Par ailleurs, le Conseil rappelle qu'il a également toujours plaidé dans ses avis relatifs à la politique d'intégration en faveur d'une instance consultative constituée sur base d'une représentation équilibrée entre les interlocuteurs sociaux et les associations avec la possibilité d'inviter les autres représentants proposés comme membres avec voix consultative.

En conséquence, le Conseil propose que le point 2° de l'article 6 du projet d'arrêté portant exécution des articles 3 et 36 à 133 du décret du 6.11.2008 portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution soit remplacé par le texte suivant : «2° : 6 représentants des interlocuteurs sociaux wallons désignés par le CESRW.»

4

Avis A.890 sur les avant-projets de décret-cadre portant rationalisation de la fonction consultative, adopté par le Bureau du CESRW le 9.07.07.

4.2. Remarques particulières

4.2.1. La transversalité des activités

Dans le chapitre «Propositions de modifications du décret» de l'exposé du dossier de la note au Gouvernement wallon, le point 4.8. prévoit que «complémentairement à la couverture de frais pour des activités exceptionnelles, il faut prévoir explicitement le subventionnement des activités à caractère transversal ou transrégional, qui sera géré par un «outil de coordination» dans lequel on retrouvera au minimum les directions des CRI.

Le Conseil estime qu'une approche transversale est, dans ce domaine, essentielle dans la mesure où elle est de nature à déboucher sur une véritable politique intégrée. En effet, l'intégration des personnes issues de l'immigration comporte une multitude d'aspects touchant à la plupart des compétences de la Région wallonne notamment. La mise en œuvre d'une politique d'intégration efficace nécessite par conséquent une approche transversale que ce soit au niveau de la prise de décision politique qu'au niveau de la mise en œuvre par les différents départements de l'administration concernés.

Cependant, le Conseil constate que cette mission de transversalité au niveau régional wallon n'est pas traduite dans le décret. En effet, cette mission de développement d'actions transversales et transrégionales ne figure qu'à l'article 6 qui est relatif aux missions des CRI.

Le Conseil estime que cette mission transversale ne peut être confiée exclusivement aux CRI et doit être partagée.

En conséquence, le Conseil demande que cette mission transversale soit supprimée à l'article 6 et fasse l'objet d'un article spécifique. Il propose ainsi que l'on insère un article relatif à l'outil de coordination évoqué au point 4.8. de la note au Gouvernement wallon au sein duquel, pour le CESRW, devraient siéger non seulement des représentants des CRI mais également des représentants des interlocuteurs sociaux et des associations.

Le Conseil insiste dès lors sur la nécessité de doter cette structure de coordination de moyens de fonctionnement suffisants

Par ailleurs, le Conseil estime important d'assurer également les coordinations et concertations nécessaires avec les autres niveaux de pouvoir dont les décisions influencent directement ou indirectement la politique d'intégration en région wallonne. Et cela dans le cadre d'un accord de coopération qu'il appelle de ses vœux.

4.2.2. Les missions de première ligne des CRI

L'avant-projet de décret innove par rapport au décret de 1996 puisqu'il prévoit la possibilité pour les CRI de développer des actions de première ligne (apprentissage du français, citoyenneté).

Le Conseil estime que les missions des CRI doivent être limitées à des actions de deuxième ligne. En effet, en développant des activités de première ligne, ils entrent directement en concurrence avec les services publics et/ou les associations.

Pour le Conseil, le développement d'activités de première ligne, comme le prévoit le point 7 de l'article 6 relatif aux missions, ne peut se concevoir que dans des circonstances particulières (qu'une demande soit exprimée et qu'il s'agisse de besoins non rencontrés). Le Conseil insiste pour que ces activités de première ligne ne puissent être développées par les CRI que pour une période limitée (2 à 3 ans) et qu'après évaluation, s'il s'avère qu'il s'agit de besoins structurels, qu'elles soient confiées aux services publics ou aux associations.

4.2.3. Les Comités d'accompagnement

Les Conseils représentatifs des CRI sont remplacés par des Comités d'accompagnement des plans locaux d'intégration.

Le Conseil demande que l'on définisse plus précisément dans le décret les missions et la composition de ces comités.

4.2.4. Le rapport d'activités

L'article 4 de l'avant-projet de décret prévoit qu'un rapport d'évaluation devra à l'avenir être présenté avant le 30 juin de l'année suivant la troisième année qu'il couvre.

Le Conseil considère qu'une période de trois ans constitue un laps de temps trop long et demande qu'un rapport bisannuel soit présenté au plus tard 6 mois après la période couverte afin de pouvoir, le cas échéant, procéder de manière plus rapide aux adaptations qui s'imposent.

4.2.5. Les locaux des CRI

Le Conseil s'interroge sur l'utilité de la modification de l'article 12 qui consiste à reprendre une obligation légale relative à la sécurité et l'hygiène des locaux. Le Conseil propose de supprimer cet ajout.
