



***Pour une politique transversale de
l'intégration des personnes
d'origine étrangère en Wallonie***

Altay Manço

Dans un rapport datant de 2011-2012 et dirigé par Michel Vanderkam, la Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère a émis des propositions concernant un plan d'action transversal. Cette publication est le fruit d'un travail au cours duquel des acteurs de terrain issus du monde associatif ou d'organismes publics ont été auditionnés. Les recommandations et résultats conservent encore aujourd'hui leur pertinence en tant que pistes d'action et de réflexion.

Par *transversalité* des politiques et des pratiques il faut entendre le fonctionnement horizontal d'une organisation ou d'une initiative qui embrasse à la fois divers champs ou secteurs d'activités et/ou divers publics et/ou diverses zones ou régions géographiques et/ou divers besoins collectifs. La transversalité vise une plus grande efficacité des actions publiques, une réponse plus adaptée à des phénomènes sociaux, une plus grande satisfaction des acteurs et des bénéficiaires, une meilleure lisibilité des politiques, une plus grande proximité avec les publics, une meilleure utilisation des moyens par la concentration et la coordination, ainsi qu'un partage des savoirs, des savoir-faire et de la valorisation sociale.

Dès lors, qu'est-ce qu'une politique transversale et où nous mène-t-elle ? Il nous faut être attentifs au fait qu'une telle orientation touche à des enjeux qui dépassent le cadre strict de la politique d'intégration. Une politique transversale, pour être considérée comme telle, doit au moins :

- s'inscrire dans le cadre d'une politique publique interministérielle dont la finalité concerne plusieurs programmes relevant de différents départements visant à favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs ;
- s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale ;
- accorder de l'importance au décloisonnement et aux synergies des partenariats locaux ;
- tenter de rompre avec l'approche sectorialisée ;
- définir un objectif commun au bénéfice de catégories sociales ancrées sur un territoire et ses spécificités (coordination d'opérateurs locaux) ;
- et, en même temps, dépasser les « localismes ».

Avançant ces éléments, il faut rapidement en identifier les incidences en termes d'enjeux, car introduire la transversalité dans une politique implique la modification d'usages parfois enracinés de longue date.

Les enjeux

Les politiques visant les personnes issues de l'immigration relèvent de nombreux niveaux de pouvoir. La Belgique et sa fédéralisation ont multiplié les lieux de décision, de validation et d'élaboration des politiques. Sans prévoir ou si peu de réel lieu de concertation. Les niveaux de pouvoir concernés par la politique d'accueil et d'intégration relèvent à la fois des niveaux européen, fédéral, communautaire, régional, provincial, municipal. C'est dire la complexité d'élaborer des politiques cohérentes, coordonnées et concertées. Relevons quatre types d'enjeux principaux comme autant de niveaux de pouvoir et d'action.

- *L'enjeu politique* se concrétise par les moyens à attribuer, mais aussi par l'identification d'un point d'équilibre entre « efficacité » et « efficience » des différents leviers d'action.

Ainsi, l'action sociale de la Région wallonne, avec son ancrage décentralisé, institutionnel et financier devrait être complémentaire d'autres actions politiques communautaires (enseignement, éducation permanente...) ou fédérales (politique d'immigration...). Déjà au sein de l'action régionale, les différents dispositifs (Plan de Cohésion Sociale, Plan Local d'Intégration...) devraient mieux harmoniser leurs approches.

- *L'enjeu sectoriel* requiert aussi une attention particulière. En effet, les lignes de démarcation entre les champs créent inévitablement des frontières entre les secteurs et les acteurs qui les composent. Emploi, logement, santé, culture, éducation, enseignement sont autant de lieux d'expression, d'émancipation et aussi d'exclusion traversés par les personnes issues de l'immigration. Bien que ces « mondes » se côtoient, ils ne se connaissent pas ou peu. Leurs pratiques sont différentes, leurs méthodologies également, leurs principes d'évaluation ne correspondent pas, mais souvent, ils rencontrent les mêmes publics : une transversalité entre pratiques, secteurs et acteurs est à construire. Pour exemple, la Commission a plaidé pour qu'un accord de coopération resserre les liens entre la Wallonie et la Fédération Wallonie Bruxelles et pour que des croisements puissent être réalisés, au sein du gouvernement wallon entre les politiques de l'emploi et de l'intégration ou entre celle de logement et d'intégration.
- *Au niveau territorial*, il s'agit de dépasser les logiques sous-régionales et communales afin d'ériger une politique cohérente, concertée et coordonnée. Sans prôner la standardisation des dispositifs, il y a lieu de résister à la tentation du repli afin de se prêter au jeu de la concertation et de la coordination ou bien encore de l'économie d'échelle.
- *Enfin, au niveau des ressources humaines*, une réflexion sur la transversalité des politiques d'intégration ne peut faire l'économie de l'examen de la place et des besoins des praticiens et des représentants de la société civile dans ce domaine : quelles sont les pratiques de transversalité au niveau local ? Quels sont les besoins et les difficultés en cette matière, mais également les ressources que les acteurs publics ou privés, dont les associations créées par les personnes issues de l'immigration, proposent ?...

Transversalité des pratiques et articulations politiques

La Commission a examiné la notion de transversalité comme une méthode de politique régionale. Cette notion suppose des échanges et des concertations renforcées entre différents secteurs, niveaux de pouvoir, acteurs, etc. Elle suppose également le développement d'une vision globale de l'intégration des personnes d'origine étrangère à traduire en objectifs et à mettre en œuvre avec des moyens *ad hoc*, avant de l'évaluer et, le cas échéant, de la réorienter. Cette vision globale doit être positive et valorisante pour tout un chacun : par exemple, il s'agit de considérer les personnes immigrées et leurs regroupements comme des ressources pour le redéploiement de l'action sociale.

La force de la transversalité est de mettre en connexion les multiples pouvoirs concernés par la politique d'intégration. Si la coopération entre la Fédération Wallonie Bruxelles et la Wallonie est une priorité, l'objectif de fond est d'instaurer le « *meanstreaming* » de l'intégration dans et entre divers départements et institutions. Cela suppose la complémentarité et l'articulation des plans et dispositifs en place.

Au niveau territorial, la finalité est de dépasser les logiques sous régionales afin d'ériger une politique cohérente. S'il faut offrir à chaque localité les mêmes chances et moyens de développer des actions, il s'agit de les laisser libres dans la manière de les organiser, dans le

respect de l'histoire locale. Aussi, l'articulation régional/local doit être pensée. Cela nécessite une concertation entre décideurs (régions et sous-régions) et entre acteurs (structures de base et associations). L'efficacité des projets est liée au degré d'adhésion des différents acteurs. Dans tous les cas, l'implication des habitants, des responsables communaux et associatifs est requise, en cela compris, bien entendu, les représentants des publics cibles.

Du point de vue sectoriel, l'objet est de relier différents champs d'intervention. L'observation des pratiques par la Commission au début des années 2010 a laissé entendre des incohérences et autres difficultés, notamment dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle. Ainsi, l'importance de créer des synergies entre thématiques et acteurs divers a été une nouvelle fois montrée.

Espaces et axes de la transversalité : vers une méthodologie

Les débats et analyses au sein de la Commission montrent que la question de la *transversalité des pratiques* doit être envisagée selon au moins quatre espaces :

- (1) l'espace institutionnel des décideurs politiques et administratifs ;
- (2) l'espace pratique des acteurs professionnels (ou non), selon les secteurs d'activité ;
- (3) l'espace intersectoriel ;
- (4) l'espace des publics qui bénéficient des initiatives.

Trois axes relient entre eux ces espaces :

- (I) l'axe vertical de l'intervention : décideurs – acteurs – publics ;
- (II) l'axe horizontal de la coopération intersectorielle entre partenaires d'actions ;
- (III) l'axe diagonal du développement des acteurs et des initiatives.

L'axe vertical de la concertation entre décideurs, acteurs et publics est primordial, car l'exemple de la transversalité doit venir d'en haut. Les pratiques qui « font » la transversalité sur cet axe vont de haut en bas *et* de bas en haut.

- Sur la section de l'axe qui relie *les décideurs et les acteurs*, ces pratiques sont : une information complète, des règles de fonctionnement motivées, transparentes et souples, des pratiques de consultation, d'expression et de participation de la base, une culture d'évaluation continue et formative, la possibilité d'une mobilité ascendante pour les acteurs, un changement alternatif du pouvoir de décision selon des règles démocratiques...
- Sur la section qui relie *les publics (soit les familles, les communautés, etc.) et les acteurs (les professionnels)*, les pratiques de transversalité sont des approches de type gestion des diversités ou de l'interculturalité, mais également, des relations intergénérationnelles, de genre... Ces pratiques se déclinent le plus souvent en termes de médiation, médiatisation, consultation, information, facilitation, évaluation collective, etc. destinées – ou mieux – réalisées avec la participation des publics.

L'axe horizontal de la collaboration symbolise la coopération entre acteurs de divers secteurs. Les actes qui y définissent la transversalité sont : la concertation, la coordination, la négociation entre praticiens, soit la pratique des partenariats et de l'intervention en réseaux, l'intersectorialité, l'interdisciplinarité, etc. D'un point de vue géographique, la transrégionalité, voire la transnationalité des pratiques, à un niveau, par exemple, européen, renforce les

échanges d'expériences, d'outils et de méthodes. La comparaison et la circulation d'acteurs entre initiatives sont des leviers intéressants pour le développement et la fertilisation des démarches professionnelles.

L'axe diagonal du développement des pratiques et des acteurs est, enfin, au croisement des deux premiers axes. C'est l'espace subjectif de l'intervenant et de sa structure, le moteur qui préside le développement professionnel, sinon personnel, de l'acteur. En général, les professionnels et leurs structures sont en recherche de (re)connaissance professionnelle, morale, mais aussi financière. Ils souhaitent écouter/être écouté, connaître/se faire connaître... La transversalité se construit à partir de ces intentions, à la fois entre la hiérarchie – les acteurs – les publics (comme dans le premier axe), mais aussi entre les acteurs et leurs collègues des autres secteurs, comme dans l'axe deux. Sur ce troisième axe, les facteurs qui permettent la transversalité sont donc : la pratique du don et du contredon entre acteurs, être au clair avec ses valeurs et principes professionnels, comprendre son contexte, le sentiment de maîtrise professionnelle, une attitude réflexive (chercher à améliorer sa pratique, s'interroger sur ses rôles et impacts, etc.) et la gestion des diversités entre professionnels... Ces avancées passent par le développement de la culture de l'évaluation, la formation (initiale et continuée) des acteurs et le coaching/supervision des équipes, à moins que les équipes puissent prendre ces fonctions en charge de manière autonome.

Travailler ensemble : espoirs et faiblesses

La volonté de travailler ensemble est une des attitudes nécessaires à la construction de l'interdisciplinarité. Cette volonté est renforcée par l'information des structures les unes sur les autres, par l'interconnaissance entre acteurs et la naissance d'une relation de confiance entre équipes. Par ailleurs, la trajectoire personnelle des acteurs compte également. Au sein des partenariats, la « double appartenance » institutionnelle, professionnelle, culturelle de certains acteurs fait le lien sur le terrain. Dans tous les cas, un cadre de collaboration bien défini qui suppose une bonne compréhension des missions et des rôles de chacun aide la collaboration entre professionnels. Participer à des processus de formation continue communs aux travailleurs des différentes structures favorise la connaissance des uns par les autres et contribue à l'émergence des espaces de négociation et de mise en commun des pratiques. Un marquage peu clair des territoires et des compétences est, en revanche, un frein à l'élaboration de partenariats sereins, car il risque de produire des concurrences inutiles. Le cadre qui permet les concertations doit être adapté aux spécificités locales, sous peine d'incohérence.

Les transversalités peuvent donc avoir divers mobiles combinables entre eux : centration sur le public (on vise la cohésion sociale) ; centration sur l'intervenant (on vise le développement professionnel) ; centration sur l'institution (on vise la co-construction et transmission de la culture institutionnelle).

Ainsi, les participants aux travaux de la Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère de la législature qui s'achève ont également identifié des difficultés qui empêchent l'épanouissement des pratiques de transversalités. La coordination, par exemple, est un véritable travail, s'il n'est pas comptabilisé comme tel, cela pose des limites au développement d'une transversalité réfléchie. À bon entendeur.