

LA HAYE/Pays Bas

Un changement dans la pensée politique

Par Surrendra SANTOKHI,

responsable du programme intégration et diversité culturelle, ville de La Haye

Les grands axes de la politique d'intégration

La politique d'intégration néerlandaise connaît plusieurs constantes et quelques notions en débat :

- la pensée de l'émigration opposée à la pensée de l'immigration ;
- la discussion sur une politique catégorielle et spécifique et celle plus générale dans le pays ;
- la question de la décentralisation de la politique d'intégration et des marges d'action pour les grandes villes ;
- le rapport entre le maintien de la culture d'origine et l'intégration à la société néerlandaise ;

- le glissement de la politique des aides sociales vers des mesures en matière d'enseignement et d'accès au marché du travail.

En gros, il y a eu deux grands changements dans la politique d'intégration aux Pays-Bas : le changement de la pensée politique et la recherche des méthodes à mettre en œuvre. Dans les paragraphes qui suivent, ces changements sont appréhendés dans leurs dimensions historique, politique et sociale.

Le changement de la pensée politique

○ De l'émigration à l'immigration

Le changement de la pensée politique s'est accompli en plusieurs étapes. Dans les années soixante, les hommes politiques néerlandais acceptaient que les Pays-Bas ne soient plus un pays d'émigration, mais devienne un pays d'accueil. La comparaison des chiffres de l'émigration à ceux de l'immigration, donne l'image suivante : entre 1960 et 1967 le nombre d'émigrants montait de 8 000 à 28 000 personnes, tandis que le nombre d'employés étrangers aux Pays-Bas augmentait de 13 000 à environ 50 000 dans la période 1960-1965. Ces immigrés représentent une main-d'œuvre sans formation venue des pays méditerranéens, entre 1960 et 1974. L'année 1965 peut être considérée comme un tournant, car cette année-là, l'immigration dépassait l'émigration.

○ L'illusion d'un séjour temporaire

La période 1965-1980 voit naître un débat sur le fait d'accepter ou non les immigrés en tant qu'habitants permanents des Pays-Bas. Ce débat était nourri par trois réalités :

1. L'augmentation du regroupement familial, y compris le regroupement familial secondaire, où les deuxième et troisième générations d'immigrés faisaient venir un demandeur de leur pays d'origine. Le regroupement familial étant autorisé, ce phénomène a son importance.
2. La situation économique défavorable était également à l'origine du débat. Autour des années 1965, il y avait de moins en moins de travail industriel pour les O.S., à cause des restructurations. À partir de 1975, le taux de chômage parmi eux monte vite. 3 500 chômeurs en 1975, 19 550 en 1981 et 47 500 en

avril 1987. La crise pétrolière de 1973 avait aussi des effets sur la croissance économique. C'était alors la fin du recrutement des employés étrangers. Le chômage parmi ces employés rendait leurs projets de retour irréalisables. Leur revenu ne le permettait plus. Dans les années quatre-vingt, l'économie se rétablissait et l'immigration augmentait de nouveau. La venue de réfugiés joue un rôle de plus en plus important à partir de cette phase-là.

3. Les otages des Moluquois à la fin des années soixante-dix renforçaient l'idée que les Pays-Bas avaient à faire à plusieurs problèmes sociaux qui devaient être résolus. Les Moluquois étaient d'avis que les autorités néerlandaises n'avaient pas tenu parole, en ne donnant pas l'indépendance aux Moluques du Sud malgré leurs engagements. Ceci a abouti à des violences, notamment avec les jeunes Moluquois.

Pendant cette période les autorités aux Pays-Bas croyaient au "séjour temporaire". On pensait que les employés immigrés, un jour, retourneraient dans leur pays d'origine. Cette idée était sous-jacente, entre autres, dans la pratique d'enseignement de la langue et la culture d'origine, afin de faciliter le retour éventuel.

○ Vers une politique cohérente

Au début des années quatre-vingt, il était admis que les immigrés avaient vocation à s'établir définitivement aux Pays-Bas. En 1979 le rapport « Les minorités ethniques » du CSPG, (Conseil scientifique pour la politique gouvernementale), a été décisif pour ce changement. Cette recherche partait de l'hypothèse que les immigrés restaient définitivement aux Pays-Bas. On essaya logiquement d'obtenir une politique cohérente des minorités. Le CSPG établissait un rapport direct entre le succès de la politique d'intégration et le nombre d'immigrés. Cette approche revenait à recommander une politique d'immigration restrictive. On recommandait en même temps la nécessité d'une intégration optimale des immigrés dans la société néerlandaise, la consolidation de leur statut juridique et la conservation de leur identité culturelle. Quoique tous les hommes politiques ne soient pas convaincus du fait que les immigrés allaient rester, les autorités s'orientaient, en 1980, dans le sens du rapport du CSPG. Cette année-là, la politique des minorités, coordonnée

entre les régions était née, avec une démarche et des objectifs spécifiques. (Penninx 1988). En 1983, paraissait la version définitive de la Note des Minorités, qui était en projet depuis 1981, et qui avait pour thème la lutte contre les inégalités vécues par les immigrés. Dans cette note on parle de minorités pour indiquer les immigrés qui se trouvent socialement défavorisés. La politique des minorités devait améliorer leur position sur le marché du travail, dans le domaine du logement, de l'enseignement, des aides sociales, de la santé publique, et du statut juridique. Il fallait combattre la discrimination et supprimer un certain nombre de contraintes juridiques. Dorénavant, il devenait plus facile d'obtenir la nationalité néerlandaise. Cela ne signifiait pas pour autant que les immigrés étaient forcés de prendre la nationalité néerlandaise. Les chances des groupes minoritaires devaient être restaurées par leur participation, leur émancipation et l'expérience de leur propre culture.

○ Trois objectifs pour une politique des minorités

En 1987, le gouvernement demandait de nouveau conseil au CSPG quant à la politique des minorités, en constatant qu'il n'y avait pas eu de changements profonds. On comprenait que la politique des minorités, telle qu'elle était menée, ne répondait pas aux attentes. Malgré des succès dans le domaine législatif, puisqu'on supprimait dans les textes les différences entre les immigrés et les Néerlandais, on leur facilitait la possibilité de se naturaliser et de voter localement s'ils restaient étrangers. Dans son rapport de 1989, le CSPG tirait les conclusions suivantes : les immigrés n'étaient pas assez tournés vers la société néerlandaise, leur niveau d'enseignement trop bas, leur connaissance de la langue néerlandaise insuffisante et qu'ils étaient peu intégrés. En outre, il y avait trop peu de moyens pour faire reculer les inégalités. Le CSPG estimait cette situation inacceptable, débouchant sur une injustice sociale et un gaspillage des ressources humaines, puisque l'on ne profitait pas assez du potentiel de travail que représentaient les étrangers. Le CSPG avertissait des dangers au cas où un sous-prolétariat ethnique se développerait et conseillait de favoriser une politique d'intégration pour tous les immigrés en situation défavorisée. Le CSPG détaillait sa proposition de la manière suivante : il fallait mener une politique d'accueil des émigrés,

une politique culturelle et une politique d'intégration. La politique d'accueil des émigrés devait clarifier les règles d'admission, les différents types de titres de séjour et se pencher sur l'expulsion des immigrés non néerlandais. La politique culturelle devait s'occuper de tous les groupes d'immigrés qui voulaient exprimer leur propre identité culturelle, tout en ayant des difficultés à retrouver leurs racines. En outre, cette politique devrait agir pour la cohésion sociale entre Néerlandais et étrangers, mais aussi entre les différentes catégories d'immigrés. Selon le CSPG,

la politique culturelle et la politique d'intégration devaient être différenciées, l'action culturelle étant d'abord l'affaire des groupes d'immigrés mêmes. L'intégration devait être l'objectif le plus important d'une politique d'immigration. Donc, il fallait favoriser la participation des minorités aux institutions sociales, l'accès à l'emploi et la lutte contre le retard scolaire. On pensait qu'une politique d'intégration efficace dans ces domaines, rendrait inutile en grande partie une politique spécifique dans d'autres domaines, comme le logement, la santé ou la justice.

À la recherche de méthodes

En 1980, le gouvernement a réagi sur le rapport du CSPG de 1979. Depuis, les autorités cherchent des instruments pour réaliser les objectifs de leur politique d'intégration. Trois axes se dégagent :

1. la relation entre la politique générale d'un côté et la politique catégorielle et spécifique de l'autre. La place des groupes qui se sont organisés eux-mêmes pour réfléchir et agir, étant primordiale ;
2. la décentralisation de la politique ;
3. le traitement préférentiel et la représentation proportionnelle des immigrés dans le personnel des pouvoirs publics, des instances sociales et des entreprises.

○ La politique générale, spécifique et catégorielle : trois perspectives politiques

Dans le développement de la politique d'intégration des Pays-Bas, trois perspectives politiques se distinguent.

La perspective générale prend en compte les problèmes sociaux et non pas les minorités. Les problèmes des autochtones et ceux des immigrés ne diffèrent pas dans cette perspective, de sorte qu'il n'est plus question d'une attention spécifique aux immigrés. Tout comme les autres groupes, les immigrés doivent utiliser les services et les mesures du droit commun.

Dans la perspective spécifique, on part de l'idée que les problèmes des minorités ne se distinguent pas de ceux de la population autochtone. Tout en notant cependant que le cumul des problèmes est plus grand pour les immigrés. Ainsi, le chômage parmi les immigrés est élevé, leur faible pratique du néerlandais compliquant leur insertion. Ici, les

mesures politiques des minorités sont intégrées dans la ligne d'action générale. L'attention spécifique pour les minorités est temporaire et limitée, les mesures générales et les prestations seront la base.

La perspective catégorielle prend le groupe-cible comme objet politique. Cette perspective retient que les problèmes des immigrés diffèrent réellement de ceux des autochtones. Il faut donc se donner des objectifs et des solutions pour éliminer les inégalités, sachant que les mesures qui en découlent n'entrent pas forcément dans les cadres politiques généraux. À l'époque où les pouvoirs publics néerlandais croyaient à l'idée du séjour temporaire, la perspective politique catégorielle supposait le retour des minorités dans leurs pays d'origine.

La discussion sur la meilleure perspective politique pour lutter contre les inégalités sociales, constitue le fil conducteur des évolutions de la politique d'intégration. Le SCP (Bureau central du plan social et culturel) a constaté que dans les années quatre-vingts il y a eu un glissement pour formuler une politique des minorités à travers des mesures de plus en plus générales. La politique des minorités catégorielle était de moins en moins acceptée par les fonctionnaires. La population, de son côté, développait un rejet envers les minorités, notamment quand il s'agissait de subventionner des prestations spécifiques en faveur des minorités, dans une période de rigueur et de mauvaise situation économique. La mutation vers une perspective politique générale était directement liée au changement d'idées politique, qui envisageait le séjour permanent des immigrés

aux Pays-Bas. On pensait que les mesures spécifiques et liées aux groupes-cibles, n'étaient plus justifiées pour des gens en résidence permanente. La politique devait simplement rendre plus accessibles les services aux minorités. Cette politique était centrée sur l'enseignement,

l'emploi, le logement et le bien-être. « La Note sur les Minorités » intégrait les mesures spécifiques de la politique d'intégration dans des cadres généraux. Cette politique a pris forme dans les grandes villes, à partir de 1995.

L'évolution de la politique d'intégration

On peut distinguer trois périodes :

- la période avant 1980
- la période entre 1980 et 1990
- la période après 1990

○ La politique d'intégration jusqu'en 1980

L'idée du retour rendait inutile une politique structurelle, à long terme. C'est pour cela que l'on mettait l'accent sur des mesures ponctuelles qui correspondaient à la situation spécifique mais transitoire des immigrés, pour le logement, les soins et l'enseignement. Dans le domaine de l'éducation, on prêtait attention à la langue et à la culture des immigrés. La conservation de leur propre langue et culture devaient faciliter le retour au pays d'origine en conservant les liens.

○ La politique d'intégration entre 1980 et 1990

Pendant cette période, le credo était l'Intégration avec maintien d'une culture en propre. C'était une politique qui visait deux objectifs à la fois : lutter contre les inégalités et maintenir les cultures propres aux minorités. Pour combattre les inégalités, il fallait rendre accessibles les services. Quand cela ne suffisait pas, une politique catégorielle, complémentaire, devait être définie. La conviction était que le maintien de la culture d'origine pouvait accélérer l'intégration des minorités dans la société. La politique d'intégration visait cinq domaines : logement, emploi, enseignement, bien-être et législation. Dans cette phase du développement politique, on

combinait la perspective générale et la perspective catégorielle. Les efforts en faveur des jeunes issus des minorités, qui ne pouvaient pas accéder aux circuits de l'emploi et de l'éducation, en est un exemple. Grâce à la démarche d'éducation prioritaire, on prêtait plus d'attention aux minorités.

Des sommes d'argent étaient disponibles pour les régions urbaines qui cumulaient les problèmes et il y avait plus d'argent pour les enfants des immigrés. En faveur de l'emploi, la gestion du personnel de l'administration et le financement de projets d'insertion en faveur des minorités, jouent un rôle primordial pendant cette période. Le suivi, caractérisé par une approche individuelle des chômeurs, et le travail de soutien datent de ces années quatre-vingt-dix.

○ La politique d'intégration après 1990

En 1990, l'État annonçait une orientation ministérielle dans laquelle le rapport du CSPG de 1989 était accepté en grande partie. La base de la politique restait neutre et là où c'était possible, il y aurait une politique spécifique ou catégorielle. Les piliers de la politique d'intégration prenaient les formes des recommandations du CSPG. Le soutien de la culture d'origine comme "pont" vers l'intégration disparaissait. Les autorités déclaraient vouloir créer de meilleures conditions pour tous, égales pour les Néerlandais et les étrangers. (Ministère des Affaires Intérieures, 1990). ■