

Permanence de l'utilitarisme

Depuis 1974, la Belgique ne dispose plus d'une politique d'immigration proactive basée sur l'admission et le recrutement de travailleurs étrangers. Est-ce à dire que la Belgique n'a pas de politique d'immigration comme on l'entend parfois ? Pas si vite...

**HASSAN BOUSETTA, JEAN-MICHEL LAFLIEUR
ET MARCO MARTINIELLO**

directeurs permanents du FNRS-Cedem-Fass-Université de Liège

Une politique n'est pas forcément « proactive ». Elle peut aussi être « réactive ». Lab-

seance d'une po-

litique en ce qui concerne l'ad-

mission et le recrutement de tra-

vailleurs et l'immigration de tra-

vailleurs non européens est en soi une politique¹.

Classiquement, on peut considérer que la gestion des phénomènes migratoires continue à se jouer essentiellement sur deux versants : la régulation de l'admission sur le territoire et au séjour, d'une part, et l'intégration au sein des sociétés de destination, d'autre part. Dans le cadre de cette contribution, notre intérêt porte davantage sur le premier volet de la politique migratoire, à savoir la politique d'immigration. En revisitant les évolutions législatives et réglementaires que cette politique a connues au cours des deux dernières décennies, nous tentons d'identifier les facteurs de continuité et de changement au sein de ces politiques.

« NOUS VOULONS DES TRAVAILLEURS PRODUCTIFS »

En Belgique comme ailleurs en Europe, une approche essentiellement utilitariste préside depuis sa naissance à l'élaboration de la politique d'immigration. Il s'agit

1. Cependant, il faut aussi reconnaître qu'une politique de gestion de l'immigration s'étend au-delà de la question du recrutement et de l'admission. Par ailleurs, s'il n'existe pas de politique relative à l'entrée des travailleurs non européens, il existe en revanche un ensemble de normes du droit de l'Union européenne qui régissent les entrées et sorties des travailleurs européens d'un État membre à l'autre.

d'un facteur de continuité central dans la gestion de l'immigration en Belgique. L'immigration se justifie et est légitime si – et seulement si – les migrants rapportent plus qu'ils ne coûtent à l'économie et à la société. Cette approche avait présidé au recrutement des travailleurs italiens dès 1947 ainsi qu'au recrutement des travailleurs turcs et marocains dans les années 60 via l'ouverture de bureaux de recrutements par la Fédération des charbonnages (Fédération) en Turquie et au Maroc. Les migrants étaient exclusivement perçus comme une force de travail mobilisable à faible coût en fonction des besoins conjoncturels du système industriel dans les décennies d'après-guerre. À l'époque, il est donc insensé d'être à la fois immigré et chômeur. L'immigré ne peut-être qu'un travailleur productif. S'il cesse de l'être, les raisons d'être de sa présence temporaire dans le pays disparaissent.

Or, avec l'essor du secteur industriel dès la seconde partie des années 1960, le chômage va globalement augmenter. Le monde économique et politique en vient à dresser le constat suivant : les travailleurs immigrés sont de moins en moins des facteurs de développement et de profit économique et de plus en plus

des coûts pour l'économie et la société belge. Leur présence ne trouve plus de justification économique évidente. De même, le recrutement de nouveaux travailleurs immigrés à l'étranger n'est plus de raison économique d'être pousé. C'est dans ce contexte qu'il sera officiellement décidé en 1973, lors du premier choc pétrolier qui va accélérer la crise économique, de mettre un terme à toute nouvelle immigration à des fins premières de travail. En réalité, la même approche utilitariste de l'immigration a présidé à l'époque industrielle tant à la fermeture qu'à l'ouverture du pays en matière de recrutement de travailleurs immigrés. Il n'est qu'une surprise que qu'à cette époque la politique d'immigration ne soit formellement qu'un appendice de la politique de l'emploi.

L'arrêt officiel de toute nouvelle immigration de travail marque l'essor de la doctrine de l'immigration « zéro » d'une manière générale. L'immigration ne répond plus aux besoins des économies des pays industrialisés. Une politique de recrutement organisée ne se justifie plus. Certes, l'immigration n'a jamais réellement cessé mais elle va de plus en plus se développer dans le cadre du regroupement familial.

FIN DE L'IMMIGRATION-ZÉRO

Il faudra attendre la fin des années 1990 pour que la doctrine de l'immigration-zéro commence à être remise en question au niveau politique, d'abord européen puis national, notamment sous l'impulsion du patronat. Les nouvelles perspectives économiques et le nouveau développement européen reposeraient notamment sur la mobilisation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée trop souvent indisponible chez nous. En dépit d'un taux de chômage constamment élevé, de nombreux emplois ne sont pas pourvus et le patronat, qu'il soit flamand, bruxellois, wallon ou belge, va souvent se plaindre de cette situation et plaider en faveur d'un recrutement à l'étranger de ces « talents » hautement recherchés.

La logique utilitariste n'a pas changé, le profil des immigrés méditerranéens en 2015. Angela Merkel a montré la voie en expliquant que les « réfugiés » allaient contribuer à l'économie allemande. Chez nous, la stratégie du patronat et en particulier de la FEB dans le cadre de la crise de l'accueil des réfugiés syriens et irakiens de l'automne 2015 qui consistait à encourager sur l'employabilité de ces groupes va dans le même sens : n'adions pas tous les demandeurs d'asile qui en ont besoin mais adions en priorité ceux qui pourront contribuer à notre économie en fonction de leurs compétences mobilisables sur le marché du travail. Certes, par le passé, des réfugiés hongrois et yougoslaves avaient déjà été mis au travail en Belgique, notamment dans les années 1950. Mais les années

migrants n'ont jamais atteint le caractère systématique et proactif des politiques d'immigration au Canada, par exemple.

La nouveauté dans les débats et les politiques d'immigration en Belgique ne réside pas dans l'abandon de la logique utilitariste mais bien dans son transfert au domaine de l'asile. D'une certaine manière, elle se généralise à l'ensemble des dossiers relatifs aux mouvements de population. Traditionnellement, les politiques d'asile renvoient à des justifications de types humanitaires renvoyant aux Conventions de Genève et pas à des justifications de type économique et utilitariste. Les demandeurs d'asile doivent être protégés et aidés en vertu du respect d'engagements internationaux de la Belgique en faveur des droits de la personne humaine.

Or, un glissement notable s'est opéré à la faveur de la « crise des réfugiés » qui a attiré l'attention médiatique en 2015. Angela Merkel a montré la voie en expliquant que les « réfugiés » allaient contribuer à l'économie allemande. Chez nous, la stratégie du patronat et en particulier de la FEB dans le cadre de la crise de l'accueil des réfugiés syriens et irakiens de l'automne 2015 qui consistait à encourager sur l'employabilité de ces groupes va dans le même sens : n'adions pas tous les demandeurs d'asile qui en ont besoin mais adions en priorité ceux qui pourront contribuer à notre économie en fonction de leurs compétences mobilisables sur le marché du travail. Certes, par le passé, des réfugiés hongrois et yougoslaves avaient déjà été mis au travail en Belgique, notamment dans les années 1950. Mais les années

RÉAFFIRMER SON AUTORITÉ

Durant la première décennie du XX^e siècle, l'élaboration des politiques publiques en Belgique – en ce compris les politiques d'immigration et d'intégration – est indubitablement marquée par un

Ces réformes n'affectent toutefois pas l'objectif principal des politiques migratoires belges depuis 1974 : limiter l'accès au territoire aux seuls migrants jugés économiquement productifs.

contexte permanent de crise. Durant cette période, la politique migratoire occupe une place croissante aux yeux du nombre politique puisqu'on adopte plus de réformes durant la période 2008-2014 que durant les 20 années précédentes. Malgré leur nombre, ces réformes n'affectent toutefois pas l'objectif principal des politiques migratoires belges depuis 1974 : limiter l'accès au territoire aux seuls migrants jugés économiquement productifs. Pour comprendre l'impact des crises sur les politiques d'immigration et d'intégration belges au XX^e siècle, il est tou-

LE THÈME

tefois nécessaire de différencier les effets des crises politiques de 2007 et 2011 des effets de la crise économique et financière de 2008. Les crises politiques marquées par de longues périodes sans gouvernement ont chacune sensiblement érodé la confiance des citoyens en la capacité du personnel politique à répondre à leurs préoccupations. Après chacune de ces crises, l'acton du politique dans le champ des migrations et de l'intégration doit donc également être comprise comme autant de tentatives de rétablir un certain crédit auprès de la population car elles présentent deux caractéristiques essentielles. D'une part, elles touchent aux pouvoirs régaliens de l'État (ex. accès au territoire) et aux prérogatives de l'État-Providence (ex. accès aux droits sociaux) et permettent donc aux au personnel politique de reaffirmer son autorité dans ces champs à forte valeur symbolique. D'autre part, les politiques d'immigration et d'intégration concernent par définition des populations privées (en tout ou en partie) de droits politiques. Le coût électoral d'un durcissement de ces politiques est donc faible tandis que les gains auprès des électeurs traditionnellement tentés par l'extrême droite sont

quant à eux élevés.

La crise économique de 2008, quant à elle, a constitué une opportunité pour une partie du personnel politique de transformer les discours et les représentations sur l'immigration en Belgique. En effet, les réformes adoptées durant cette période présentent la particularité d'instaurer sur le poids supposé des migrants sur le système social du pays. Cette généralisation du discours stigmatisant sur les coûts de l'immigration est visible à la fois dans la réforme des politiques existantes mais égale-

ment dans l'adoption de nouvelles politiques publiques. Dans les deux cas, ce discours justifie une plus grande fermeté à l'égard des étrangers, l'introduction de sanctions ainsi que la généralisation du principe de conditionnalité dans les politiques d'immigration et d'intégration. À cet égard, différents exemples méritent d'être soulignés. Tout d'abord, la réforme de loi sur le regroupement familial en 2011 a fait de la Belgique un des États européens où celui-ci est le plus difficile. Son adoption fut défendue, à l'époque, par le député Théo Francken souhai-

tant mettre un terme à la politique de laisser-faire qui caractérisait selon lui la politique migratoire belge jusqu' alors.

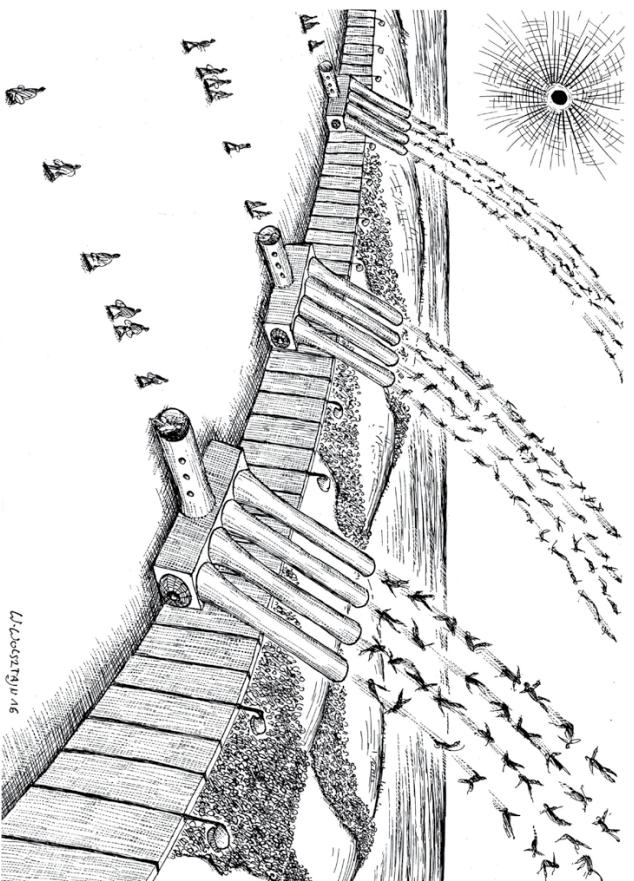
Les liens entre politiques d'immigration et politiques d'intégration évoluent. De plus en plus, les mesures visant à favoriser l'intégration des migrants et des personnes d'origine étrangère s'inscrivent comme des outils subsidiaires de la politique d'immigration. À cet égard, la réforme du droit de la nationalité en 2012 est éclairante. Elle marque un tournant dans les politiques d'intégration en Belgique. Alors que l'accès à la nationalité était jusque-là considérée comme un élément permettant l'intégration, l'introduction de clauses telles les connais-

sances linguistiques ou l'obligation d'avoir été économiquement actifs constituent un changement de paradigme : l'intégration (dont les contours continuent à être vaguement définis) est désormais un préalable à l'accès à la nationalité. Dans sa volonté de rendre plus restrictive les conditions d'accès à la qualité de Belge, la loi fédérale réformant la nationalité vise explicitement à neutraliser les effets migratoires.

Il n'est ainsi plus possible pour un enfant naître résidant à l'étranger d'un nouveau Belge d'obtenir la nationalité par déclaration. De la même manière, la loi prive les personnes disposant d'attaches véritables avec la Belgique mais ne résidant plus sur le territoire de la possibilité de solliciter la nationalité belge. La mise en

œuvre en Wallonie et à Bruxelles de parcours d'intégration particulièrement obligatoires et contenant des sanctions en cas de non-respect est un autre exemple. Alors que l'adoption d'une telle politique politique en Flandre flamande dix ans plus tôt avait soulevé de vives critiques de la classe politique francophone, ces sanctions sont aujourd'hui généralisées à l'ensemble du pays.

Ces quelques exemples (autres que nous pourrions ajouter les formes de la procédure d'asile et l'accès à l'aide sociale des demandeurs) montrent à quel point les citoyens non européens ont été particulièrement ciblés par les réformes des dix dernières années. Toutefois, une particularité importante de la vague de réformes des politiques d'immigration est qu'elles tentent de façon crois-



L'ÉLÉMENT

Dans un contexte de crise économique marqué par une compétition croissante pour les ressources en déclin de l'État-Providence entre migrants et autochtones précaires, la politique sociale s'est progressivement imposée comme un nouvel instrument des politiques migratoires en Belgique.

sante à limiter également l'accès des citoyens de l'Union européenne au territoire belge². Avec l'élargissement de l'Union européenne vers l'Europe centrale et orientale et la crise économique, les migrants européens se sont eux aussi progressivement désignés comme « indésirables » et courent le risque d'être expulsés. Pour tenter de limiter l'accès aux territoires de ces citoyens dont la liberté de mouvement est traditionnellement mieux protégée que celles des ressortissants des États tiers, la Belgique, comme d'autres États, instaure des mesures transitoires limitant la libre circulation des nouveaux citoyens européens. Toutefois, c'est par le biais des politiques sociales que la volonté de limiter les flux des migrants européens deviendra le plus visible. Des 2012, l'accès aux droits sociaux fut donc retiré aux nouveaux migrants européens durant

les trois premiers mois de leur séjour. Plus révélateur encore, la secrétaire d'État à la Migration Magie De Block autorise une nouvelle lecture de la directive 2004/38 afin de retirer leur permis de résidence à des citoyens européens au titre qu'ils représentent une charge déraisonnable pour le système social de leur pays d'accueil. Alors que cette disposition réglementaire n'avait donné lieu qu'à une dizaine d'expulsions en 2008, les nouvelles procédures administratives mises en œuvre par le ministre ont fait grimper le total des retrais annuels de permis de résidence à des citoyens européens à plus de 2000 depuis 2012. Dans un contexte de crise économique marqué par une compétition croissante pour les ressources en déclin de l'État-providence entre migrants et autochtones précaires, la politique sociale s'est donc progressivement imposée comme un nouvel instrument des politiques migratoires en Belgique.

Si l'existe une politique belge d'immigration, celle-ci consiste

avant tout à maximiser l'utilité économique des nouveaux entrants dans une perspective utilitariste. Le corollaire de cette approche a consisté à durcir progressivement les conditions d'accès au territoire. Vue dans la longue durée, le facteur de continuité prédominant sur les facteurs de changement conjoncturels. Si la question de l'immigration a évolué vers une très grande centralité politique au cours des dernières années, on peut également faire le constat que le caractère défensif qui prédominait dans les politiques d'immigration s'est étendu aux politiques d'intégration. À bien des égards, l'enjeu de la politique d'intégration est tout entier subordonné à la préoccupation d'un meilleur contrôle de l'accès au territoire. ■

2 Voir « Quand on expulse des Européens... » dans ce numéro.