

les migrations internationales

Problèmes de mesure, évolutions récentes et efficacité des politiques

Séminaire de Calabre (8-10 septembre 1986)



NUMERO 3

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES MIGRATOIRES LES POSSIBILITÉS ET LES LIMITES DE L'INTERVENTION ÉTATIQUE VUES AU TRAVERS DU CAS DE LA BELGIQUE

A. BASTENIER et Felice DASSETTO
(Université Catholique de Louvain, Belgique)

INTRODUCTION

Les situations migratoires contemporaines sont souvent appréhendées comme la résultante de l'action d'un ou de plusieurs Etats ayant poursuivi ou poursuivant encore une politique délibérée visant des objectifs économiques ou démographiques précis. Pour une part, le discours des sciences sociales traitant de ces situations n'est certainement pas étranger à ce type d'appréhension. En procédant à l'analyse des situations humaines engendrées par les grands flux migratoires, ces sciences ont régulièrement souligné «l'imprévoyance sociale» dont les Etats en question avaient pu faire preuve. Elles ont ainsi fortifié l'idée, même si c'est à partir d'un argument a contrario, que ces Etats eussent été capables - à condition de faire preuve de moins de cécité ou de cynisme politique - d'exercer une réelle maîtrise sur la mise en œuvre et le devenir du phénomène social complexe que représentent les migrations internationales. Une telle représentation des choses était d'autant mieux recevable que, d'une manière générale, les Etats eux-mêmes accompagnent volontiers leurs pratiques de déclarations officielles et programmatiques tendant à présenter les réalités sociales existantes comme parfaitement susceptibles d'être modelées, orientées et maîtrisées à partir des objectifs politiques qu'ils s'assignent. Il n'en a pas été autrement en ce qui concerne les phénomènes migratoires contemporains. Au cours des quatre dernières décennies, les Etats industrialisés d'Europe occidentale n'ont pas manqué d'exprimer par la voie de leurs bureaux de planification et/ou de déclarations gouvernementales ce qu'étaient les principes régissant ce qu'on appelle les «politiques migratoires». Et au niveau international lui-même, il n'a pas manqué de bons esprits - comme par exemple au sein de l'instance de coordination inter-étatique qu'est l'OCDE - pour élaborer une doctrine socio-économique des migrations (celle de la «chaîne migratoire») où toutes les parties en présence étaient censées trouver leur compte : les pays d'immigration se plaçaient dans la situation la plus favorable du point de vue de la croissance économique en disposant d'une force de travail quasi illimitée; les pays d'émigration quant à eux devaient y trouver non seulement le soulagement de leur surpeuplement, mais encore tous les transferts indispensables à leur décollage (transfert d'argent, acquisition de qualifications professionnelles et réinstallation à terme des immigrés retournés).

Cette représentation des choses, nous le savons aujourd'hui, n'eut d'existence que dans l'esprit des auteurs de la doctrine de la chaîne migratoire. Mais, jusqu'au moment du grand retournement économique des années 70, elle servit de justification aux dites «politiques migratoires» menées en Europe dans le cadre des conceptions d'alors sur la

coopération entre les nations et l'aide aux pays en voie de développement. Elle sert aussi longtemps d'arrière-fond légitimateur aux flux migratoires de travailleurs qui devaient devenir les plus importants de l'histoire démographique du continent.

Dans le cadre de cette contribution, nous voudrions nous interroger sur la réalité et l'efficacité de ce qu'on appelle la politique migratoire des Etats à partir du cas particulier de la Belgique. Nous le ferons en analysant la politique des flux d'entrée d'immigrants dans ce pays au cours des quatre dernières décennies ainsi que les conséquences qui en découlent en terme de présence stable d'une fraction importante de population d'origine étrangère. Nous accorderons une attention particulière à l'usage de l'instrument juridique utilisé par l'Etat belge en vue de régler la dynamique du phénomène. Nous entendons montrer par là en quoi l'apparente décision politique qui, à terme, devait amener la Belgique à compter sur son territoire une importante population d'origine étrangère stabilisée fut en réalité une pseudo-décision ou une décision tronquée qui tenta de faire face après coup à une situation de fait. En Belgique comme, pensons-nous, dans l'ensemble des autres pays européens, l'Etat est intervenu pour ratifier les mouvements migratoires, leur donner un cadre juridique. Mais il ne les a pas créés. Il ne les a pas non plus véritablement maîtrisés. Sans doute faut-il constater que l'instrument juridique a permis un relatif encadrement incitatif ou dissuasif sur les flux migratoires d'entrée. Mais l'efficacité de cet instrument s'est avérée beaucoup plus aléatoire en ce qui concerne la gestion des stocks de population présente, l'incitation à leur éventuel retour vers les zones d'origine ou leur intégration au sein du tissu social local.

LE CAS BELGE

La manière dont, en Belgique, on fit appel, dès 1920, mais surtout au lendemain de la seconde guerre mondiale (1) à une force de travail d'origine extérieure se révèle rétrospectivement exemplaire à bien des égards de ce qui s'est passé dans divers pays européens de vieille industrialisation : les nécessités de la «reconstruction» d'abord et les exigences de la croissance économique ensuite justifiaient la transplantation d'une main d'œuvre étrangère réputée mobile dans le contexte des relations de l'époque entre le nord et le sud du continent.

D'où la prise de conscience relativement tardive de ce qu'avec l'appel aux «travailleurs étrangers» on avait mis en branle un phénomène social de grande ampleur, une migration au sens fort du terme qui, avec les développements historiques qui lui sont attachés, représente sans conteste pour la Belgique l'un des événements les plus importants de l'histoire démographique nationale. Pas moins de 875 000 personnes (10 % environ de la population du pays) s'y trouvent aujourd'hui impliquées sur le long terme et il ne fait pas de doute que l'importance relative de ces personnes croîtra au cours des années à venir. Car, en dépit du tarissement des flux d'entrée des travailleurs primomigrants à partir des années 1974, l'effet du phénomène des regroupements familiaux n'est pas encore achevé ainsi que et surtout celui du jeu de l'accroissement naturel de la population immigrée

(1) Si, en 1945, la Belgique prend sa place dans le groupe des pays européens qui trois décennies durant feront un appel constant à la main-d'œuvre d'origine étrangère, cette politique d'immigration renoue en réalité avec une pratique inaugurée dès les années 1920 et par rapport à laquelle la période de crise des années 30 et le conflit mondial qui la clôt ne constituent somme toute qu'un intermède. Les principes invoqués pour servir de cadre à cette politique ne diffèrent d'ailleurs guère avant et après.

Tableau 1
EVOLUTION DES EFFECTIFS TOTAUX D'ÉTRANGERS EN BELGIQUE SELON TROIS
SCÉNARIOS
 (en milliers)

	Scénario BASE (*)	Scénario CRISE (*)	Scénario ISOLA (*)
1980	867	867	867
1990	975	833	921
2000	1039	774	886

Source : A. Lambert, «Dynamique démographique des populations belges et étrangères dans les trois régions de la Belgique», Louvain, UCL, Département de Démographie, 1980.

(*) Le scénario «BASE» suppose la constance des niveaux de fécondité, de mortalité, de migration et de naturalisation de l'année 1975. Le scénario «CRISE» suppose que le niveau de l'émigration rejoint et dépasse l'émigration, tandis que le nombre de naturalisations évolue de façon inverse de celui de l'émigration. Le scénario «ISOLA» suppose que la fécondité des étrangers rejoint celle des Belges.

déjà présente. Il s'agit là de facteurs qui assureront le maintien sinon la croissance du nombre absolu d'immigrés et en tous cas leur importance relative au sein d'une population autochtone décroissante, particulièrement au travers de ses classes d'âges jeunes.

Deux grandes périodes peuvent être prises en considération pour l'analyse des flux :

- la première va de 1946 à 1956 et concerne une phase migratoire essentiellement italienne;
- la seconde période se déploie après 1956 et se caractérise par un important élargissement de la zone de recrutement et, par le fait même, une internationalisation de l'immigration.

1. La phase de la reconstruction, 1946-1956

La période qui succède à la guerre est celle d'une reconstruction intensive. Villes, industries et voies de communication détruites ou endommagées doivent être remises sur pied. De cette situation découle un important besoin d'énergie qui, à ce moment, est encore essentiellement fournie par le charbon. Avant de se rallier aux demandes d'importation de main d'œuvre émanant de l'industrie, le gouvernement tenta d'attirer les ouvriers belges vers l'extraction charbonnière en consentant divers avantages financiers et sociaux aux mineurs potentiels. Le but des autorités était d'éviter le recrutement d'une main d'œuvre étrangère à l'égard de laquelle elles manifestaient des réticences déjà anciennes.

Cette politique n'eut cependant pas le succès escompté et des mesures plus coercitives durent être prises : une «réquisition» des personnes occupées dans le secteur minier avant la libération tout d'abord, la mobilisation de la force de travail représentée par 40 000 prisonniers de guerre allemands ensuite. Mais il fallut bientôt se rendre à l'évidence de l'insuffisance, sinon de l'échec, de ces mesures. Entre 1947 et 1949, on importa donc 77 000 italiens et réfugiés de l'Est.

Cette importation à laquelle les autorités belges disent «se résoudre passagèrement» n'est qu'une facette de la phase inaugurale d'un processus de croissance économique accélérée qui se poursuivra jusqu'au début des années 70. Il fut

Tableau 2
LA MAIN-D'ŒUVRE DES MINES EN BELGIQUE

	Belges	Etrangers
1938	123 000	25 000
1948	101 000	77 000
1956	48 000	62 000

économiquement nécessaire et politiquement inévitable de faire appel à une main d'œuvre étrangère parce que de gros effectifs de travailleurs étaient requis au moment même où les réserves nationales s'étaient raréfiées par la diminution de la fécondité, par la généralisation de la scolarisation jusqu'à l'adolescence et la possibilité pour les salariés autochtones d'occuper des postes de travail plus valorisés. Une transformation qualitative affecte ainsi de plus en plus clairement le marché du travail en Belgique, même si elle n'est pas clairement perçue et qu'à l'époque on n'y décèle pas le phénomène qu'on appelle aujourd'hui la «dualisation» du marché du travail. Le dédain des travailleurs belges à l'égard de la mine exprime, dès ces années, leur souci de valoriser une formation scolaire et professionnelle plus importante en évitant autant que possible les postes de travail «de force» pour accéder aux occupations moins pénibles, plus qualifiées et mieux rémunérées. Ce que, ultérieurement, on appellera «la seconde révolution industrielle» ne fera qu'intensifier ce phénomène d'aspiration de la main d'œuvre autochtone vers les «emplois nobles». Si au terme de trois décennies de migrations intensives et alors qu'on est entré dans une période de crise et de chômage importante, les travailleurs immigrés se révèlent à proprement parler toujours irremplaçables, c'est bien en raison d'une profonde «segmentation» du marché de l'emploi et de la rigidité d'une société devenue «duale». Elle se caractérise par un cloisonnement étanche entre marché *primaire* relativement satisfaisant et essentiellement destiné aux autochtones et un marché *secondaire* socialement dévalorisé, largement déserté par les autochtones et fonctionnant notamment, grâce à la présence des immigrés.

Ainsi, dès l'aube de la première grande vague de l'immigration, ce que sera avec une relative constance la «politique migratoire» de la Belgique se met déjà assez clairement en place. Les principes en sont simples. Les employeurs mettent en route le processus de recrutement mais ils ne peuvent le faire que moyennant une autorisation du ministre de l'Emploi et du Travail; le travailleur migrant doit lui aussi, avant de pénétrer en Belgique, avoir reçu au préalable un permis de travail accordé par le même ministre; et ce dernier ne délivre en principe ces deux types d'autorisation qu'en fonction des besoins établis du marché de l'emploi. Mais on voit bien que l'immigration est avant tout liée à l'état du marché du travail et à la croissance économique. Ce sont les conditions économiques qui ont imposé le développement des procédures juridiques d'encadrement d'une immigration à laquelle l'Etat se résoud plutôt qu'il ne la promet.

Cette première phase «de la reconstruction» se clôt en 1956 avec comme événement symbolique la catastrophe minière de Marcinelle où périrent 262 personnes dont 136 italiens. Une nouvelle stratégie de recrutement étatico-patronale allait lui succéder plutôt que de consentir un droit de regard concret à l'Italie sur les conditions de travail imposées à ses ressortissants.

a) L'instrument juridique et son usage

En 1945, c'est toujours la loi de 1897 sur les étrangers résidant en Belgique qui fait autorité. Le système législatif sur lequel s'appuie cette loi est en réalité un régime

d'exception et s'inspire du droit de la première République Française élaboré à l'époque où celle-ci était en guerre avec le restant de l'Europe. Par ailleurs, compte tenu de la mobilité internationale limitée de cette époque, elle ne contient guère de dispositions sur les migrations. Cette loi se caractérise par la grande liberté d'appréciation qu'elle accorde, en cette matière, au Gouvernement. Ainsi, au moment où la Belgique entre de plein pied dans le processus d'appel massif à la main d'œuvre étrangère qui caractérisera l'Europe industrielle des années 1945 à 1975, l'esprit de la loi s'origine dans l'idée de l'Etat en guerre qui doit tenir l'étranger établi sur son territoire pour un individu potentiellement «dangereux». Certes, entre 1920 et 1940, cette loi a été additionnée de diverses dispositions réglementaires et instructions administratives. Mais toutes ne font que des concessions aux exigences du marché du travail qui commencent à s'imposer. La crise des années 30 déjà avait provoqué des restrictions réglementaires sévères quant à l'emploi des étrangers en Belgique. Le désir gouvernemental de licencier et d'expulser les étrangers pour les remplacer ensuite par des chômeurs belges reflète une conception nationaliste pour laquelle la nécessité d'une protection du marché du travail autochtone fait de l'étranger un intrus dont il faut se défendre. Tout se passe un peu comme si, dans l'esprit des gouvernements, et du législateur, une sorte d'équivalence pouvait s'établir entre, d'une part, la protection de l'intégrité du territoire national qu'il est du devoir de l'Etat d'assurer face aux étrangers «dangereux» et, d'autre part, le contrôle sévère du marché du travail menacé par la «dangereuse» concurrence des intrus que sont les travailleurs étrangers.

Entre 1945 et 1950, les fluctuations de la conjoncture économique se répercuteront sur le type de traitement auquel sont soumis les travailleurs d'origine étrangère. Dès 1948, *La Conférence Nationale du Travail*, suivie par le Gouvernement, estime nécessaire de prendre «toutes mesures nécessaires afin d'empêcher que la main d'œuvre étrangère ne devienne une dangereuse concurrence pour les travailleurs belges». Le Ministre du Travail décide de suspendre tout recrutement pour les secteurs autres que les mines et le Ministre de la Justice publie une circulaire intensifiant le contrôle du séjour des étrangers en Belgique. En 1949, on procédera au licenciement de tous les étrangers trouvés sans permis de travail et sans permis de séjour. Enfin, de nombreux contrats de travail ne sont plus renouvelés et certains travailleurs sont même renvoyés dans leur pays. Comme le constate un des meilleurs analystes du marché du travail de cette période, on organise avec des moyens législatifs précaires, le «flux et le reflux d'une main d'œuvre d'appoint».

Au début des années 50, malgré un chômage relativement important, la main d'œuvre continue à faire défaut. Impuissants à corriger ce déséquilibre interne du marché du travail, les pouvoirs publics autorisent à nouveau l'entrée des étrangers et ceux-ci commencent à se disperser dans d'autres secteurs d'activité en raison, d'une part, du fait que la métallurgie et les fonderies éprouvent, elles aussi, des difficultés à recruter des ouvriers autochtones non qualifiés et, d'autre part, en raison de ce qu'un certain nombre de mineurs d'origine étrangère sont arrivés au terme des cinq années de travail de fond qui leur permet d'obtenir un permis de travail «A», valable pour tous les secteurs d'activité.

Durant la même période, on observe par ailleurs une certaine libéralisation du marché international du travail. S'ébauche l'idée - d'ailleurs sanctionnée par des traités et des conventions internationales - d'une «libre circulation» des travailleurs. Ceci n'empêche toutefois pas les gouvernements belges, dans le même temps qu'ils souscrivent à ces conventions internationales, de préparer une réforme, foncièrement immobiliste, de la loi sur les étrangers. Le législateur revoit les dispositions régissant les conditions d'accès, de séjour et d'établissement des étrangers en raison de l'accroissement continu du nombre de ceux-ci, de la conjoncture internationale et, comme le dit un administrateur de la Sûreté

publique de l'époque, pour «armer le gouvernement contre les dangers que constituent certains étrangers pour l'ordre et la tranquillité publique». On ne s'interroge donc pas sur l'internationalisation de la vie économique et sur les conséquences juridiques qui pourraient découler de la libre circulation de la main d'œuvre en matière de droit des personnes. L'accroissement important de la population étrangère (400 000 personnes déjà à l'époque) ne se traduit qu'en terme de «maintien de l'ordre». La loi du 28.3.1952, à laquelle on aboutit, ne fait que confirmer et renforcer les pouvoirs gouvernementaux en la matière en conférant, principalement au Ministre de la Justice, des compétences extrêmement étendues. C'est désormais l'Exécutif qui décide souverainement (ce qui dénature un peu plus la disposition constitutionnelle qui assimile l'étranger au belge en n'autorisant que les *exceptions prévues par la loi*) et qui voit même le champ de ses attributions élargi puisqu'aux motifs traditionnels de renvoi de l'étranger (trouble de l'ordre et de la tranquillité publique) vient s'adjoindre son éventuelle «présence nuisible pour l'économie du pays».

b) La gestion après coup de la stabilisation des populations italiennes

Au début des années 60, diverses études de démographie régionale confèrent une nouvelle actualité au débat entamé quelques années auparavant sur les conséquences de la baisse de la natalité en Belgique et sur le rôle compensatoire que pourrait jouer potentiellement l'immigration à cet égard. Les diagnostics des professeurs A. Sauvy, d'une part, et A. Delperee, d'autre part, ne diffèrent guère l'un de l'autre : l'immigration en Belgique doit être conçue comme un moyen concret d'endiguer le recul démographique...; placée avant tout dans le cadre d'une politique de population et par conséquent d'intégration, il incombe aux pouvoirs publics d'y jouer un rôle d'impulsion et de coordination.

Ceci implique évidemment qu'à la «politique d'emploi» conjoncturelle menée à l'égard des travailleurs étrangers se substitue une véritable «politique d'immigration» visant à assurer l'insertion de ces travailleurs *avec leur famille*. Ces recommandations firent une forte impression sur le gouvernement et reçurent un écho d'autant plus favorable dans les milieux officiels qu'elles rencontraient le souci déjà ancien du patronat de parvenir à une stabilisation de la main d'œuvre d'origine étrangère. L'immigration familiale s'imposait d'autant plus facilement aux esprits de l'époque que, à ce moment, en l'absence d'une politique d'accueil adéquate, se posait à la Belgique un problème de compétitivité sur le marché international de la main d'œuvre étrangère. Pour éviter que le pays ne devienne qu'une simple plaque tournante des migrations et qu'il garde un attrait suffisant par rapport à d'autres pays d'immigration, s'imposait la mise en place d'une série de stimulants infrastructurels favorisant la fixation sur place des transplantés du travail. Diverses mesures ministérielles furent imaginées pour répondre à ces nouveaux impératifs. Mais ces mesures ne reçurent qu'une faible application dans la réalité. Les options préconisées par Sauvy et Delperee ne se traduisirent dans aucune des déclarations gouvernementales ultérieures qui ne s'assignèrent finalement comme objectif essentiel que d'accroître la population active. Sans doute, les pouvoirs publics espéraient-ils au niveau des principes que l'on voit se stabiliser cette main d'œuvre ressentie comme fort fluctuante. Mais cela n'entraîna pas «une politique d'immigration» au vrai sens du terme. Bien plus, dès 1967 (après une période de récession économique), il devint évident que les gouvernements voulaient en revenir à une conception liant rigoureusement l'immigration aux besoins du marché de l'emploi. On chercha dès ce moment à restreindre la portée de l'immigration familiale et de la réunification des familles.

Les sentiments gouvernementaux vis-à-vis de l'immigration ne se sont donc guère fondamentalement modifiés au fil des années. Malgré l'ébranlement passager des convictions anciennes produit par les rapports Sauvy et Delperee, ce sont les représentations les plus traditionnelles, où l'immigré ne peut revêtir que la figure d'une

simple main d'œuvre d'appoint temporaire, qui tendirent de nouveau à s'imposer. Le droit au regroupement familial fut cependant inscrit dans les lois. Et dans les faits s'observa, d'année en année, une implantation de population étrangère au sein de laquelle le nombre des inactifs supplanta progressivement celui des actifs. Le problème est donc bien, dès cette époque, celui de l'incapacité de l'Etat à reconnaître que la Belgique est véritablement un pays d'immigration et d'adapter sa «politique migratoire» à la réalité empiriquement observable.

2) La phase d'élargissement du recrutement

Aux environs de 1958, lorsque débute l'ère d'expansion répondant à la création du *Marché Commun*, le mouvement des migrations s'amplifie et se diversifie, tant dans ses sources de recrutement que dans les secteurs d'emploi vers lesquels il est orienté. Des immigrés d'origine espagnole et grecque tout d'abord, marocaine et turque ensuite seront recrutés pour occuper des postes de travail non-qualifiés, non plus seulement dans les charbonnages mais aussi dans le bâtiment, la construction d'infrastructures, la métallurgie, l'automobile, la chimie, le textile et, finalement, dans le commerce et les services.

Durant cette période de recrutement massif, bien que les protagonistes de cette politique prétendent qu'elle est temporaire, la présence des migrants devient un fait permanent. A la fin de chaque année, le total cumulé des immigrés présents sur le territoire et insérés de façon durable dans le système de production augmente. Ce qui contribue à dissimuler cette réalité c'est, notamment, la doctrine de la «chaîne migratoire» élaborée par les économistes de l'OCDE, diffusée tant dans les pays de départ que d'arrivée, et qui réduit le phénomène en cours à une simple transplantation temporaire de force de travail. Considérant les migrants comme une force de travail censée ne séjourner que provisoirement sur le territoire national, les obligations à son égard paraissent être logiquement limitées. Et du côté des immigrés eux-mêmes, le mythe de l'immigration temporaire eut aussi son efficacité puisque, malgré les démentis successifs de l'expérience, l'illusion du retour, en vue duquel ils pouvaient tout sacrifier dans un but d'accumulation monétaire, justifiait à leurs yeux de s'installer délibérément et indéfiniment dans la marginalité.

Durant cette nouvelle période, la population d'origine étrangère s'accrut de manière spectaculaire sans pour autant que l'on puisse constater que le rôle jusque là plutôt limité de l'Etat en matière de définition d'une «politique migratoire» apparaisse véritablement. Surveillant du processus plutôt que protagoniste, les autorités se contentèrent même à certains moments d'être de simples spectateurs des événements que leur imposait la logique du marché de l'emploi.

Tableau 3
LES ÉTRANGERS EN BELGIQUE SELON LA NATIONALITÉ

	Total	Italie	Autres CEE	Espagne	Turquie	Maghreb	Autres
1954	380 000	162 000	124 000	4 000	-	-	90 000
1961	454 000	200 000	133 000	16 000	1 000	1 000	103 000
1968	679 000	260 000	162 000	66 000	14 000	35 000	142 000
1970	717 000	261 000	170 000	78 000	17 000	43 000	148 000
1977	851 000	287 000	232 000	65 000	60 000	95 000	112 000
1981	879 000	280 000	239 000	58 000	64 000	123 000	115 000

a) L'instrument juridique et son usage

Durant cette période, pour éviter toute pénurie de travailleurs non qualifiés, les départements ministériels concernés se sont montrés disposés à abandonner l'exigence du permis de travail préalable légalement requis. Il devint par conséquent loisible aux étrangers d'entrer en Belgique munis du seul passeport touristique et de régulariser ultérieurement leur situation. Ainsi, au cours de ces années, le fait accompli prime la loi. Les employeurs ne durent plus s'astreindre à chercher des travailleurs étrangers dûment dotés des documents légaux par lesquels leur présence en Belgique soit actée. Non seulement le ministre du Travail proclama que «cette infraction à la loi (qui reste en vigueur !) n'était désormais plus retenue», mais il agit d'une manière telle que la Belgique compte sur son territoire une fraction de population résidente dont on ignore l'existence. Et lorsque, en 1967, sous la pression des syndicats, les pouvoirs publics appliquèrent à nouveau la loi, tous les «touristes» espagnols, grecs, marocains et turcs n'ayant pas régularisé leur situation se retrouvèrent dans l'illégalité et devinrent des «travailleurs clandestins». Il n'est pas du tout évident que les séquelles d'une telle «politique» soient aisées à résorber et que les mesures gouvernementales de 1975 visant à «régulariser la situation des clandestins» furent à cet égard suffisantes.

b) Les nouvelles questions relatives à l'insertion et la gestion après coup

Au cours de cette période, l'immigration devint un phénomène affectant, non plus seulement la vie économique du pays, mais sa vie sociale toute entière. Dans la mesure où les nouveaux arrivants n'étaient plus seulement de culture latine et provenaient des pays considérés ouvertement comme «sous-développés», les relations entre autochtones et immigrés se teintèrent des couleurs d'un «colonialisme tardif». La différence de statut et de traitement juridique réservée aux ressortissants de la Communauté Européenne, d'une part, et aux ressortissants des autres pays, d'autre part, ne fit que fortifier cette tendance.

L'un des symptômes de ce que la question des étrangers en Belgique concernait désormais la société dans son ensemble et ne pouvait plus être réduite à une simple composante de la politique de l'emploi devint tout à fait évident à la fin de l'année 1970. A la suite d'une période d'effervescence sociale centrée sur la question du droit des étrangers dans le pays, une commission parlementaire fut chargée d'élaborer un nouveau «code de l'étranger» définissant sans ambiguïté ses droits et ses devoirs. Les travaux de réforme du droit des étrangers furent entrepris en mai 1971. Il fallut attendre décembre 1980 pour voir ceux-ci déboucher dans une nouvelle loi remplaçant l'amas des dispositions éparses dérogeant au droit commun. Ce fut un progrès indéniable si l'on considère que, pour la première fois, le législateur a déterminé lui-même les conditions auxquelles est subordonnée la présence des étrangers sur le territoire belge. C'est peu en regard des aspects prospectifs de la condition des immigrés stabilisés sur le territoire national auxquels la loi se limite à accorder un *statut administratif*. La nouvelle loi garantit sans doute aux étrangers une certaine sécurité de séjour, la jouissance de libertés constitutionnelles, une protection contre les mesures de sûreté et l'obligation de motiver tous les actes administratifs, sans excepter les décisions d'éloignement du territoire. Mais, par ailleurs, on ne peut se cacher le fait que la situation à l'aube des années 80 a sensiblement évolué par rapport à ce qu'elle était en 1970. Au cours de ces dix années — qui furent celles d'une profonde crise économique — une phase nouvelle de l'histoire des migrations s'est inaugurée au cours de laquelle, d'une part, les flux migratoires ont été taris et, d'autre part, son apparue pour ce qu'elles étaient véritablement les transplantations déjà accomplies de populations d'origine étrangère : une migration de peuplement quasi-irréversible. En regard de cette évolution, de nombreuses questions nouvelles viennent à être posées que la nouvelle loi n'envisage d'aucune manière : l'exercice effectif des libertés

idéologiques des ressortissants d'origine étrangère, le respect des identités culturelles, le droit de participer à la vie politique locale, etc. On mesure tout le chemin qui reste à parcourir à cet égard lorsque l'on constate que l'article 9 de la loi de 1980 énonce du phénomène migratoire : les intérêts économiques du pays.

Si cet argument trouve une justification par rapport à d'éventuels nouveaux flux d'entrée, il révèle aussi toute son insuffisance par rapport aux exigences d'une prise en charge véritable de la situation à laquelle on est irrévérablement parvenu.

POSSIBILITÉS ET LIMITES DES POLITIQUES MIGRATOIRES

Ce qui semble se dégager de l'histoire de l'action gouvernementale en matière de migration au cours des 40 dernières années, n'est-ce pas qu'en cette matière, la Belgique (comme bien d'autres pays européens) n'a, somme toute, qu'été prise dans le vaste mouvement des flux de main-d'œuvre d'abord et de population ensuite du bassin méditerranéen vers l'Europe septentrionale ? Au cours de cette période, ce sont des facteurs d'ordre fondamentalement économique et des déséquilibres démographiques qui ont agité : croissance et pénurie de main-d'œuvre, dualisation du marché de l'emploi d'un côté et «surpeuplement» relatif de l'autre. L'examen du mode d'intervention des pouvoirs publics les montre tentant d'encadrer un phénomène se déterminant largement en dehors d'eux. Leur rôle se trouva restreint d'emblée à celui de surveillant plutôt que protagoniste du processus. A certains moments, ce rôle de surveillant en vint même à se réduire à celui de spectateur. C'est pourquoi il est difficile de parler d'une «politique migratoire de l'Etat belge au sens propre du terme. Dans le meilleur des cas, on pourrait dire que ce qui a passé pour une politique migratoire au cours des dernières décennies n'a été qu'une des composantes subordonnées et réputées temporaire de ce qui fut en réalité une politique de l'emploi. On trouverait d'ailleurs là une explication possible au fait que l'on perçut si tardivement en Belgique (comme dans le reste de l'Europe) que l'on se trouvait en face d'un phénomène d'une toute autre nature que celui que l'on avait crut mettre en branle : ce qui passa longtemps pour une migration temporaire de travail se révéla à terme n'être pas autre chose qu'une migration de peuplement, pratiquement irréversible pour l'essentiel et concernant non pas de simples *travailleurs* mais bien une *population* transplantée.

Il nous semble que les faits du passé, ancien et récent, concourent donc à avaliser la thèse selon laquelle l'instrument juridique à l'aide duquel les Etats peuvent espérer mettre en œuvre avec une certaine efficacité ce que l'on appelle les «politiques migratoires» trouve sa limite dans les effets d'incitation ou de dissuasion qui peuvent être exercés sur les flux migratoires d'entrée. La politique belge est exemplaire à cet égard puisque, au fil des années, on parvint avec un relatif succès à organiser et fournir un cadre à ces flux jusqu'à leur tarissement au milieu des années 70.

Bien plus aléatoires paraissent être les politiques visant à la gestion des stocks d'ores et déjà présents, leur intégration locale ou l'incitation à leur éventuel retour vers les zones d'origine.

Force est de reconnaître qu'une véritable politique d'intégration des populations transplantées par la migration implique des mesures qui tranchent franchement avec la simple «gestion des stocks» de main-d'œuvre qui ne demandait en général que de simples mesures d'administration courante. La perspective de l'intégration implique des

considérations de type anthropologique et social là où, auparavant, on pouvait se contenter de gérer ce qui n'apparaissait que comme un simple facteur de flexibilité conjoncturelle de l'économie. Dans le cas de la Belgique, une telle politique d'intégration fit toujours défaut alors qu'elle était souhaitée par le patronat soucieux d'une fixation de la main-d'œuvre importée. Même après la publication des rapports Sauvy et Delperee appelant de leur vœux — pour des raisons démographiques — une action d'impulsion et de coordination de la part de l'Etat allant dans ce sens, ce dernier ne parvint pas à un choix cohérent entre l'immigration à but économique et l'immigration à but démographique dont les coûts sont évidemment sensiblement différents. Mais, peut-être faut-il tenir compte du fait que, pour ce qui concerne le domaine de l'intégration au sens large du terme, nombre d'éléments qui concourent à la promouvoir échappent à la capacité d'intervention de l'Etat.

L'insertion au sein de l'entité nationale s'opère bien moins par le canal d'une relation directe entre les citoyens et l'Etat que par la médiation d'instances intermédiaires comme la famille, l'école, les syndicats, les églises, les organisations et associations diverses, les media...). Ce n'est donc pas la disposition à priori de la citoyenneté qui assure l'intégration, mais bien la participation aux instances et structures transversales qui charpentent la société civile. Or, il n'est pas évident que la société civile belge, en raison de ses spécificités socio-culturelles, manifeste une capacité d'intégration des nouveaux venus comparable à ce que devrait théoriquement permettre le formalisme abstrait des institutions étatiques si le problème se posait à ce seul niveau là.

Pour ce qui concerne enfin les politiques d'incitation au retour, l'expérience de la Belgique est trop limitée et récente à cet égard pour que l'on puisse déjà en tirer des conclusions indiscutables. Mais l'impression qui prévaut à partir de sa mise en œuvre timide en 1984 est que son efficacité sera plus symbolique que réelle : d'une part, elle ne concerne potentiellement qu'un nombre trop limité de sujets pour que l'on puisse attendre d'elle une modification substantielle du stock de la population immigrée déjà présente et, d'autre part, on ne voit pas que la Belgique puisse parvenir en ce domaine à des résultats franchement différents de ceux qui ressortent de l'expérience antérieure d'autres pays européens. Il est en réalité très difficile d'organiser des politiques de retour qui soient à la fois efficaces et acceptables. Sans la présence d'une contrainte vigoureuse, l'octroi d'incitations financières en vue d'encourager les retours n'a pas entraîné, dans les pays qui s'y sont essayés, durant un temps limité, de mouvements de population significatifs. Ce point de vue n'a guère été démenti lors de la dernière Conférence de l'OCDE sur l'avenir des migrations (mai 1986) où l'on a pu parler «des effets limités si ce n'est de l'échec des politiques d'incitation au retour qui ont été menées en Allemagne Fédérale et surtout en France».

Resterait à évoquer le fait que l'absence permanente d'une véritable politique sociale en faveur des migrants ou, plus sévèrement encore, la perspective d'une réduction des avantages sociaux qui leur furent antérieurement consentis associée à l'instauration d'un climat d'insécurité psychologique pourrait constituer une autre source d'incitation au repli vers les zones de départ. Nous pensons qu'il ne faut pas attendre trop d'efficacité de tels facteurs, même érigés en principes politiques. En réalité, partout en Europe, depuis la moitié des années 70, les populations transplantées ont entamé une série de démarches significatives de leur fixation sur place et de leur stabilisation (accélération des regroupements familiaux, acquisition de la nationalité, développement des réseaux associatifs, mise sur pied d'infrastructures religieuses spécifiques dans le cas des musulmans, acquisition de biens immobiliers...). Elles ont en outre déjà fait la preuve de ce qu'elles étaient prêtes à supporter les effets sociaux négatifs de la crise en s'accrochant

aux garanties limitées qu'elles conservent ici plutôt que d'entreprendre le périple aléatoire de la réinsertion dans les pays de départ. On peut donc penser que l'accentuation de la pression socio-politique visant à fragiliser davantage encore le statut légal de certaines fractions de la population immigrée n'aurait d'autre effet politique qu'un effet pervers : celui de les faire s'orienter vers l'occultation de leur présence en préférant la clandestinité à la présence légale, le travail souterrain à l'activité économique à ciel ouvert.

Au terme de ce bref inventaire il paraît important d'insister sur le fait que, en ce qui concerne l'efficacité des politiques migratoires, il est plus que jamais nécessaire de bien distinguer celles visant la *gestion des flux* et celles visant la *gestion des stoks*. Si, durant de longues années l'action fut surtout centrée — et avec un relatif succès — sur la gestion des flux, il semble que nous soyons entré dans une nouvelle phase de l'histoire des migrations où (les flux étant pratiquement taris) l'enjeu principal devient celui de la gestion des stoks des populations irréversiblement transplantées. Or, à cet égard, il faut bien reconnaître que la politique des Etats demeure tout à fait en deçà des exigences de l'heure. Pour répondre à ce nouvel enjeu, dont les paramètres demeurent le plus souvent méconnus et où s'entrecroisent toutes sortes de rivalités et d'intérêts étatiques divergents, il faudrait une approche fondamentalement différente du fait migratoire que celle qui a prévalu jusqu'ici. La piste la plus réaliste est probablement celle qui visera l'insertion sociale définitive des populations d'origine étrangère. Ce n'est toutefois pas un objectif que l'on peut prétendre atteindre réellement dans des délais rapprochés. Les pouvoirs publics des pays de résidence n'en ont pas les moyens parce qu'il ne s'agit pas d'une réalité qui s'obtient par décret. Et ceci, d'autant plus que nombre de pays d'origine — pour des raisons économiques et idéologiques — ne sont pas prêts d'accepter de couper les liens avec leurs ressortissants expatriés. Mais il n'est pas impossible que les uns et les autres y concourent à leur niveau d'intervention, c'est-à-dire à celui d'une définition sans ambiguïté des objectifs ultimes qu'ils entendent se fixer. On ne peut pas dire que ce fut le cas jusqu'ici en Belgique, tout comme d'ailleurs dans la presque totalité des autres pays concernés par la même question.