Régulariser les clandestins, réguler la mondialisation

La régularisation « collective » de clandestins est une opération à laquelle ont dû tôt ou tard se résoudre une majorité de pays européens. Quitte à démontrer implicitement l'extrême fragilité de la pierre d'angle sur laquelle se basait toute leur non-politique migratoire : celle de l'« immigration zéro ». La régularisation qui a actuellement cours en Belgique se caractérise par une mise en œuvre particulièrement chaotique. Au-delà des conséquences humaines des ratés du processus, les effets politiques de celui-ci semblent tout aussi désastreux. Conjuguée aux dernières décisions en matière de procédure d'accueil des réfugiés, la régularisation semble légitimer le report de la mise en place d'un cadre politique global répondant aux enjeux que poseront, de façon toujours plus aigüe, les migrations futures. Si on se refuse à accompagner ces mouvements de population d'une nouvelle réflexion sur les droits sociaux et la citoyenneté ainsi que sur nos rapports avec le sud de la planète, nos démocraties, déjà fragilisées par toute une rhétorique sécuritaire, se videront encore un peu plus de leur sens.

Par Véronique van der Plancke et Donat Carlier

> « Tout se passe comme si notre type de société redécouvrait avec surprise la présence en son sein d'un profil de populations que l'on croyait disparu, des inutiles au monde, qui y séjournent sans vraiment lui appartenir. Ils occupent une position de surnuméraire, en situation de flottaison dans un no man's land social. »
>
> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale.*

Sous les traits bien rationnels d'un réalisme politique adossé à la « crise », le discours migratoire tenu à partir de la moitié des années septante par la plupart des pays européens, dont la Belgique, donnait pour réalisable une véritable fiction : la maitrise totale des migrations dans le cadre de l'État-

nation, et ce dans le but affiché d'en stopper les principaux flux. Ainsi en Belgique, seuls les migrants entrant dans les critères de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés ou pouvant se prévaloir des droits relatifs au regroupement familial (ou, plus marginalement et temporairement, au statut d'étudiant) ont théoriquement eu accès au territoire national depuis 1974... Pendant de ces affirmations mâles de politiques de restrictions, tout un discours, implicitement stigmatisant, sur la « nécessité d'intégrer » ceux qu'il n'était plus possible de « renvoyer chez eux » a fini par gagner du terrain face aux velléités de mise en place d'inefficaces incitants au « retour des immigrés », clandestins et réguliers confondus. La reprise à bon compte de cette dernière mesure dans le tout récent accord gouvernemental arc-en-ciel[1] en dit d'ailleurs long sur les illusions et l'imaginaire de certaines composantes de la majorité actuelle.

LES IMPASSES DE L'IMMIGRATION ZÉRO

Mais ni les aspirations à la liberté des êtres humains ni... la marche de l'économie n'ont jamais pu rentrer dans les cadres étroits de nos régulations étatiques.

Depuis 1974, seules des migrations économiques très marginales de travailleurs hautement ou très peu qualifiés (pour les mines du Limbourg par exemple) ont encore été autorisées pour des périodes temporaires, le droit de prolongation du séjour de ces personnes étant alors conditionné à la permanence de leur emploi. Et, de manière encore plus feutrée, un mécanisme de régularisation au cas par cas (quelque peu restrictif et discrétionnaire...) permettait aussi de légaliser une moyenne d'un millier de « sans-papiers » par an. Parce que, bien évidemment, le « déni de politique migratoire », conjugué à la lourdeur administrative des procédures existantes (tel l'asile), n'a pu mener qu'au gonflement du nombre de clandestins.

La procédure d'asile, pour ainsi dire la seule porte d'entrée officielle dans les pays riches alors qu'elle n'a jamais été prévue pour remplir ce rôle, a, en effet, vu le nombre des personnes qui entendaient en bénéficier exploser. Le nombre réel de personnes reconnues comme réfugiées dans ce cadre n'a par contre pas évolué de la même manière : plus de 90 % des demandes d'une telle reconnaissance sont déboutées. Au terme de longues procédures d'analyse de leur dossier, une bonne partie de ces personnes se résignaient dès lors à la précarité d'une clandestinité préférée aux affres d'un nouvel exil. Si environ 6 000 à 7 000 étrangers quittent annuellement le territoire, « volontairement » ou par expulsion, ces départs n'ont évidemment pas pu concerner les deux-cent mille et quelques demandes d'asile introduites depuis la fin des années quatre-vingt et refusées depuis. Atteindre un tel objectif demanderait de transformer la Belgique en État policier...

Impraticable, la rhétorique du contrôle total des frontières n'a eu pour effet que de discréditer une classe politique qui avait par ailleurs contribué à éri-

[1] Voir l'article de J.-Cl. Willame dans ce numéro.

ger l'immigration — aussi bien la présence « entérinée » de personnes d'origine étrangère que les « menaces » de nouvelles arrivées — en problème insoluble... S'obstinant à s'enferrer dans le cadre étriqué de cette hypocrite « immigration zéro », les gouvernements occidentaux n'ont eu pour seule réponse claire que le rappel de l'interprétation stricte des critères de la Convention de Genève... Cette incapacité de nos gouvernements à imaginer les migrations dans un processus global et constructif a dès lors débouché, un peu partout en Europe, sur des vagues à répétition de régularisations collectives[2]. Nos compteurs sont ainsi régulièrement remis à (l'immigration) zéro... défi si cher à nos (non-)politiques en la matière.

LA RÉGULARISATION À RECULONS

Ce que ces opérations ont chaque fois mis spectaculairement en scène, c'est donc l'inadéquation de l'approche européenne des flux migratoires. Pour éviter de provoquer des « appels d'air » migratoires autant que des réactions de rejet dans une opinion publique pour le moins manipulée, ces régularisations se sont voulues rapides et ont été accompagnées de l'affirmation de leur caractère « unique ». Si la Belgique a bien eu l'intention de s'inscrire dans ce schéma global, les particularités de ses équilibres internes l'ont non seulement conduite à enliser l'opération qu'elle a amorcée il y a un an, mais surtout à tourner le dos à ses responsabilités face aux nouveaux enjeux de la question migratoire.

La Belgique s'est tout d'abord singularisée par les difficultés de mise en place de l'opération. Ainsi le Conseil d'État, saisi par les racistes du Blok..., a suspendu l'arrêté royal dans lequel le mécanisme avait été initialement coulé. Une fois ce problème juridique levé, la régularisation s'est très rapidement égarée dans la complexité de sa mise en œuvre. La négociation politique de cette mesure avait en effet vu les partisans d'une opération automatique massive céder face aux tenants d'examens individualisés sur des critères limités. L'aile répressive du gouvernement entendait bien se prévaloir d'un examen circonstancié des demandes démontrant clairement qu'aucune « faveur » ne serait accordée à la légère aux sans-papiers. Plus : les sécuritaires du V.L.D. et du S.P. comptaient bien être en mesure de bloquer le processus en fonction des aléas de l'agenda politique. Ajoutons que le « camp politique progressiste » a d'autant mieux avalé la couleuvre que plus personne n'osait trop espérer une régularisation collective en Belgique. Une fois prise l'option individualisée, Écolo et P.S. se sont seulement battus pour garantir les droits de la défense. Il s'agissait de se prémunir d'interprétations restrictives ou de comparutions expéditives, en confiant l'examen des dossiers à des instances indépendantes de l'adminis-

[2] Sur la période s'étendant de 1974 à 2000, le nombre de personnes régularisées dans l'Union européenne a dépassé le cap du million et demi. Signalons toutefois que le processus de régularisation n'est pas homogène dans les États de l'Union européenne : ainsi notamment, le phénomène des régularisations croît en importance selon un axe « Nord-Sud ». Pour une étude comparative, voir *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne,* sous la direction de Ph. De Bruyker, Bruylant, Bruxelles, 2000.

tration et composées de magistrats et de membres du secteur associatif. La possibilité de constituer une instance totalement externe aux actuelles administrations chargées de la gestion des dossiers « étrangers », afin de consacrer l'existence de certains documents conduisant automatiquement à la régularisation, était définitivement enterrée, et avec elle tout espoir de règlement à la fois juste et rapide de la question…

Ce choix initial d'examens quasi juridictionnels individualisés a donc provoqué l'enlisement lent mais « sûr » de toute la procédure. Outre les difficultés organisationnelles que cette option entrainait naturellement, sa mise en œuvre par le ministre de l'Intérieur s'est réalisée sous le contrôle de gardes-chiourmes du S.P. Chargés d'éviter qu'un zèle intempestif n'offre un bonus à l'extrême droite flamande avant l'échéance électorale communale, ceux-ci vérifiaient que, parallèlement à la mise en place des chambres de régularisation, les expulsions étaient prises en charge de la manière la plus énergique. Une des contreparties de cette régularisation consiste en effet en la poursuite obsessionnelle du programme d'éloignement, de gré ou de force, de 15 000 personnes par an, défendu par Johan Vande Lanotte…

Cette frilosité affligeante de nos politiques, atterrissant constamment sur des équilibres paralysants, s'est très concrètement reflétée dans le cortège d'absurdités et de zones de non-droit qui jalonnent l'opération de régularisation. On a ainsi exigé des sans-papiers qu'ils disposent de documents probants, quasi officiels, attestant de leur présence ininterrompue sur notre territoire. Ce critère restrictif n'est pas anodin au regard d'une opération qui trie les étrangers en en régularisant certains pour éventuellement mieux rejeter les autres. On a aussi renoncé à leur octroyer l'aide sociale pendant l'examen de leur dossier, prétextant des couts de 9 à 11 milliards, couts estimés de manière farfelue[3]. Même si les juridictions sociales du pays, saisies par des personnes en attente de régularisation, ont donné, en première instance et presque à l'unanimité, gain de cause à ceux qui s'étaient vu opposer un refus d'octroi de l'aide sociale par le C.P.A.S. de leur résidence. En attendant la prise en compte d'une proposition de loi qui vise à la prise en charge par l'État belge des candidats à la régularisation déposée par Yvan Mayeur. Pire : les sans-papiers en demande de régularisation ne peuvent recourir qu'à l'aide médicale urgente alors qu'une partie d'entre eux ont été rangés dans la catégorie des « personnes gravement malades ». Les décès de certains d'entre eux n'y sont pas étrangers. Et s'ils ont certes la faculté de décrocher un permis de travail, et donc de s'en sortir dignement, la plupart d'entre eux demeurent sans qualifications, sans possibilité de s'intégrer dans des processus de formation et de soutien…

3. Un représentant du cabinet du ministre des Affaires sociales expliquait ainsi, lors d'une journée d'étude à l'U.C.L. en octobre 2000, que ce montant provenait de la multiplication du nombre moyen de demandeurs — soit 30 000 individus — par un montant de 30 000 francs (bien au-delà de la moyenne de telles allocations…) et par le nombre de mois ! À côté du calcul du « passif » de l'opération, on a évidemment omis les rentrées qui en découleraient. Au risque de renforcer les préjugés et de perdre toute « crédibilité scientifique », le discours politique a préféré une fois encore la séduction de l'extrême droite.

LA FUITE EN AVANT SÉCURITAIRE

Face au prolongement de ces situations et surtout de l'incertitude intolérable que provoque la lenteur des examens individualisés, il devenait impérieux pour les partis de la majorité qui avaient demandé la régularisation d'obtenir des garanties de bonne gestion du processus. C'était là l'occasion rêvée pour les partis « sécuritaires » d'engranger de nouveaux durcissements « répondant », selon eux, à la nouvelle donne électorale en Flandre. S'il n'est pas sûr qu'une défaite du Blok n'aurait pas de toute façon légitimé la tonalité répressive de l'action gouvernementale, la nouvelle progression de ce parti a *de facto* fait pencher la balance du compromis en faveur d'une plus grande fermeture au monde. Les partis « progressistes » de la majorité, pris dans cet engrenage, se sont vus placés dans l'obligation d'échanger la réalisation effective d'un accord, pourtant déjà négocié et dument payé, contre des restrictions supplémentaires en matière d'organisation de la procédure d'asile et d'accueil des demandeurs... Par la maitrise plus efficace d'une procédure d'asile accélérée, ce qui est espéré, c'est d'éviter la nécessité d'une nouvelle opération de régularisation de dizaines de milliers de personnes vivant totalement en marge des circuits d'intégration sociale. Les pays européens qui ont emprunté cette voie précédemment n'ont pourtant pas pu éviter qu'une nouvelle « poche » de clandestins se forme... sans que ceux-ci passent par la procédure d'asile. Les illusions belges ont ceci de pathétique qu'elles appliquent des politiques dont tout le monde constate l'échec...

La défaite fondamentale des franges « progressistes » du gouvernement a été de se laisser enfermer dans le cadre étroit de « l'asile ». Face aux effets d'annonce du Premier ministre, Écolo et le P.S. se félicitent d'avoir évité le pire sur ce plan. Mais si c'est à l'aune du pire que nous devons juger les politiques menées, quelle place restera-t-il encore à des politiques qui prennent en compte l'ensemble des défis actuels ? D'autant plus que les « éléments progressistes » que ces partis se prévalent d'avoir ajoutés aux accords risquent fort de se dissoudre, une fois de plus, dans leur application administrative. En réalité sans décisions courageuses sur le plan des politiques migratoires, aucune décision ne pourra se parer du qualificatif de progressiste. L'ouverture potentielle que constitue l'évocation de l'immigration économique dans le dernier accord gouvernemental est pour l'immédiat désamorcée par son renvoi au niveau européen. Si la présence de ce thème tabou dans un texte politique renvoie bien à une évolution des mentalités, celle-ci risque de se résumer à donner satisfaction aux différentes organisations patronales en manque de main-d'œuvre. Plus encore si elle se règle sur le plan européen. Celui-ci n'a jamais fait l'objet que d'harmonisations de projets mis en œuvre par les États membres de l'Union. Or, dans une telle dynamique, les seuls points d'accord européen, en dehors du respect de nos obligations internationales, en matière d'asile principalement, sont l'éloignement des socialement indésirables (sous couvert de lutte contre les réseaux) et l'ouverture aux économiquement désirables... Ce qui, soit dit en passant, fait de la Flandre le modèle de l'intégration européenne.

LA RÉPÉTITION BOITEUSE DE L'HISTOIRE OU LE RETOUR DU « REFOULÉ »

Mais cet équilibre européen est lui-même condamné. Comment croire qu'il sera possible d'ouvrir nos portes uniquement à des migrations ponctuelles, formatées sur les besoins de nos entreprises? En 1964, les consulats et ambassades belges diffusaient largement en Afrique du Nord une brochure intitulée « Vivre et travailler en Belgique » rédigée par le ministère de l'Emploi et du Travail et destinée aux travailleurs non qualifiés. Le texte déclarait ainsi que les « travailleurs seraient les bienvenus » : « Nous, les Belges, sommes heureux que vous veniez apporter à notre pays le concours de vos forces et de votre intelligence. Mais nous désirons que cette vie nouvelle contribue à votre bonheur. » L'état d'esprit du gouvernement belge et du patronat de l'époque était sans équivoque : les chroniques ne révèlent aucune trace de protestation dans les milieux politiques ou dans l'opinion publique d'alors. C'est que le recours « massif » à de la main-d'œuvre étrangère faisait l'objet d'accords internationaux permettant d'en garder le contrôle. Les étrangers dévolus aux tâches dont plus aucun autochtone ne voulait contribuaient fortement alors à la bonne cohésion sociale et au fonctionnement économique efficace dans une conjoncture favorable. Les projets actuels d'une ouverture des frontières réglée sur nos besoins économiques, à l'étude au plan européen, devront faire face à un contexte tout différent, celui d'une mondialisation conjuguée à l'égoïsme des nantis des sociétés de marché.

Comme auparavant, les agents économiques tireront profit de la vulnérabilité du travailleur étranger. Celui-ci ne connait habituellement pas ses droits élémentaires et s'abandonne, souvent trop confiant, au crédo des droits de l'homme entonné par l'ensemble des pays de l'Union... Il vit dans cet état de nécessité qui mène à l'acceptation de la plus lamentable condition humaine. Le travailleur étranger présente cet avantage de ne pas contester le montant trop bas de son salaire qui apparait élevé par rapport aux rémunérations de son pays d'origine, ni les horaires de travail pénibles, sans parler de la faible qualité substantielle de l'emploi lui-même... Ce travailleur conviendra aux exigences de compétitivité de nos économies qui reposent encore, malgré tout, sur des secteurs (allant de la construction à certains services aux personnes) que nous fuyons à cause des conditions de travail trop dures qui y règnent. Pas plus que dans les années soixante, il ne sera heureusement envisageable de se « débarrasser » des personnes que nous avons sollicitées. Encore moins qu'auparavant en fait, puisque la mondialisation des biens est aussi celle des personnes et qu'il est impossible de vouloir l'une sans l'autre. Notre participation au système globalisé des échanges s'accompagnera nécessairement de flux migratoires plus importants, que nous pourrons encore moins qu'avant « maitriser » selon notre bon vouloir.

Déjà tout un discours patronal n'affirme rien d'autre que la nécessité de prendre la mesure de cet état mondial de concurrence généralisée. Et ce sur le terrain où s'exerce principalement cette pression à la concurrence : un marché du travail évoluant vers une flexibilisation accrue.

Cette augmentation de la dérégulation conduit au nivellement par le bas des garanties de nos législations sociales. Et la gestion administrative des migrations dans le cadre des frontières d'État que le gouvernement arc-en-ciel tente de réaffirmer symboliquement (sinon pratiquement) ne fera qu'aggraver cette spirale. En renvoyant encore plus vite les migrants vers la clandestinité, l'option sécuritaire gonflera une économie informelle qui produit structurellement une exploitation « légale » qui nous est toujours plus, « indispensable », alors qu'elle mine notre sécurité sociale. À moins d'adopter le modèle anglais, où la dérégulation est telle qu'il n'y a même plus d'économie informelle...

On touche là à un des principaux risques de ces évolutions : celui d'aggraver les inégalités sociales dans nos pays. Les transformations de la mondialisation des déplacements de populations toucheront d'abord les plus fragiles chez nous. La volonté d'accueillir de nouveaux immigrés pourrait ainsi sembler paradoxale au regard des taux de chômage persistant dans le cadre d'un marché du travail segmenté.

Ces tensions sociales risquent d'entrer en résonance avec la présentation de l'étranger comme un être corvéable à merci, pour déboucher sur la recrudescence d'attitudes xénophobes et discriminatoires. Les mots « quotas et gestion des flux imposés par l'Europe en fonction de ses besoins » pourraient manifester leur dose de toxicité. On semble espérer le travailleur étranger uniquement techniquement performant, ajusté à la tâche et à la mesure de nos nécessités, tout en provoquant la perte définitive de l'« homme intérieur »... Parler en ces termes — qui persistent sournoisement à diffuser que les nationaux sont supérieurs aux étrangers — est décidément un mauvais « calcul » : le retour autorisé de l'étranger dans ces conditions ne précipitera-t-il pas le réveil des « sentiments refoulés » ?

OUVRIR LE DISCOURS MIGRATOIRE

Notre conception de l'immigration doit rompre avec sa tradition opportuniste, pragmatique et utilitariste, jusqu'ici incapable de s'inscrire dans la continuité et de promouvoir le respect des individus... Il est aujourd'hui crucial de souligner les contradictions de ceux qui pensent pouvoir utiliser les travailleurs étrangers qui les intéressent sur le champ de bataille économique mondial, tout en expulsant les autres ou en les maintenant durablement dans une myriade de sous-statuts hiérarchisés. Les discours de rechange tels que celui de l'intégration républicaine en vase clos ou des frontières ouvertes ne sont pas plus adaptés à la transformation des enjeux migratoires qu'entraine l'augmentation des flux sur un marché du travail flexible. S'arcbouter à un espace politique clos mène inévitablement à l'État policier. Ouvrir à tout va les frontières ne conduit qu'à la dissolution des espaces politiques dans l'idéologie néolibérale du marché.

Pour ne pas perdre son pouvoir d'influence sur le cours des choses, le modèle démocratique doit aujourd'hui ouvrir impérativement deux chantiers qui contribueraient à réguler la mondialisation. Il aura à définir des droits sociaux, culturels et politiques adaptés à la pluralisation des espaces de déci-

sion et à la mobilité des personnes. L'acquisition de la citoyenneté après cinq ans de résidence constitue ainsi un préalable à toute avancée sérieuse sur ce terrain... Ce modèle aura surtout à inventer des relations justes et équilibrées entre le sud et le nord de la planète. Sur ce second plan, l'ouverture inévitable des frontières à l'immigration économique devra faire l'objet d'une régulation claire et souple qui intègre comme un de ses objectifs premiers le développement du Sud. Dans le même temps, des régularisations resteront inévitablement nécessaires, tout comme le contrôle des déplacements des individus. Mais légaliser une partie de ces déplacements pour des raisons économiques liées aux intérêts du Nord comme à ceux du Sud et permettre le passage temporaire des autres sont deux pistes qui limiteraient l'importance des filières clandestines comme des expulsions... Oser l'immigration en termes de coopération et non plus d'unilatéralité de la décision occidentale s'impose : pour œuvrer à la difficile recomposition des équilibres mondiaux et donc tenter de garantir la dignité de tout être humain.

> « Le passeport est la partie la plus noble de l'homme. D'ailleurs, un passeport ne se fabrique pas aussi simplement qu'un homme. On peut faire un homme n'importe où, le plus étourdiment du monde et sans motif raisonnable; un passeport, jamais. Aussi, reconnait-on la valeur d'un bon passeport, tandis que la valeur d'un homme, si grande qu'elle soit, n'est pas forcément reconnue. »
>
> Bertolt Brecht, *Dialogues d'exilés.*

Véronique van der Plancke et Donat Carlier