



Contribution externe : Accueil des nouveaux migrants : un saut dans l'inconnu

Henri Goldman, rédacteur en chef de la revue « Politique », ancien coordinateur (2003-2009) du département « Migrations » au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

Parmi les politiques que la fédéralisation de la Belgique a déléguées aux communautés, peu ont emprunté des voies aussi divergentes que les politiques d'accueil des nouveaux migrants – les « primo-arrivants ». Pourtant, en 2015 et 2016, à partir de points de départ différents, celles-ci devraient avoir achevé une convergence étonnante. Mais dans la plus grande confusion des objectifs et des moyens.

Paradoxe ? Alors que, de 1946 à 1974, la Belgique s'était dotée d'une politique migratoire vigoureuse à travers de multiples accords bilatéraux (Italie, Grèce, Espagne, puis Maroc et Turquie) débouchant sur l'installation de plusieurs centaines de milliers de travailleurs migrants et de leur famille, personne ne songea à les faire passer par un « parcours d'accueil » ou d'« intégration ». Pour quoi faire, d'ailleurs ? À cette époque, on ne s'embarrassait pas de grands discours : on avait fait venir ces migrants parce qu'ils nous étaient utiles comme travailleurs. Intégration ? Elle allait se faire par l'emploi. L'entreprise puis l'organisation syndicale se chargeraient bien d'intégrer les nouveaux venus dont peu contestaient l'utilité sociale. Très logiquement, le droit de vote (et d'éligibilité) des « travailleurs immigrés » leur fut accordé en 1972 aux élections sociales, consacrant ainsi leur pleine citoyenneté économique, laquelle précèdera de beaucoup leur accession à la citoyenneté politique¹⁵⁸.

Mais, entre-temps, la situation avait radicalement changé.

Car le « stop migratoire » décrété par la Belgique à l'instar des autres pays européens n'aura duré que dix ans. Les migrations vers la Belgique reprurent vigoureusement à partir de 1984, mais sans aucun projet planifié d'insertion dans une économie légale qui n'allait plus jamais connaître le plein emploi. L'intégration de ces nouveaux migrants ne fit pourtant pas défaut, mais elle s'accomplit par génération spontanée, sans l'encadrement d'une quelconque politique publique. Ces migrants et leurs descendants réussirent massivement leur insertion sociale et économique, mais largement en dehors des secteurs classiques. Leur intégration dans la société belge fut largement prise en charge par des canaux communautaires : la famille, le quartier et ses réseaux informels, l'*ethnic business*, voire la mosquée. De quoi alimenter tous les fantasmes quand, à partir de la date symbolique du 11 septembre 2001, nos sociétés firent mine de découvrir qu'elles avaient perdu le contrôle en laissant se développer en leur sein un phénomène inconnu.

Mais l'importance de cette « découverte » fut très inégale entre les différentes communautés auxquelles la cinquième réforme de l'État belge (2001) avait confié la compétence de l'« intégration » des populations d'origine étrangère.

Immédiatement, en rupture avec le « laissez-faire » qui avait prévalu jusque-là, la Communauté flamande s'engagea dans une politique d'« inburgering » (intégration citoyenne) par la mise en place, en 2003, d'un parcours d'accueil pour les « nieuwkomers » (primo-arrivants). Cette initiative fit alors l'objet d'un très large assentiment du monde politique flamand, des plus nationalistes aux plus progressistes. Pour les premiers, la fédéralisation de l'État belge était un pas décisif vers une construction nationale flamande et, dans cette perspective, il importait de transformer rapidement les « nouveaux migrants » en « nouveaux Flamands », en leur enseignant le néerlandais et en leur donnant les clés pour comprendre leur nouvelle société (« gemeenschappelijke orientatie »). Pour les seconds, ce dispositif avait aussi pour but de donner à ces nouveaux résidents les outils de leur émancipation et de leur autonomie. Ce fut d'ailleurs une ministre écologiste, Mieke Vogels, qui porta le projet au sein de gouvernement flamand.

Cette initiative – qui se déploya sur tout le territoire de la communauté flamande, donc aussi à Bruxelles¹⁵⁹ – laissa de marbre le monde politique francophone qui ne fut

158 Celle-ci passera par plusieurs lois d'élargissement de l'accès à la nationalité belge (1984, 1991, 2000) et par l'octroi en 2004 du droit de vote (sans éligibilité) aux étrangers non européens aux élections communales.

159 Obligatoire sur le territoire flamand, l'offre d'« inburgering » était seulement optionnelle à Bruxelles, ce qui ne l'empêcha pas d'y rencontrer un grand succès, avec la collaboration active de nombreuses autorités communales pourtant très francophones.

pas avare de sarcasmes : à ses yeux, l'« inburgering » ne faisait que confirmer l'obsession flamande de vouloir « tout flamandiser ». En Wallonie et à Bruxelles du côté francophone, on n'allait rien faire du tout... pendant dix ans. Il n'y avait pas de « nation francophone » à construire, donc aucune urgence. On pouvait persister dans le « laissez-faire », en s'évitant de mettre en place une politique publique supplémentaire.

Ce refus majoritaire d'une action publique ciblée avait deux autres raisons. D'abord, une prévention idéologique d'inspiration républicaine française : il fallait éviter des « politiques spécifiques » destinées à des groupes ethniques particuliers qui ne pourraient qu'alimenter un « communautarisme » haïssable. Les nouveaux migrants étaient donc invités à fréquenter les dispositifs ouverts à tous et qui ne fonctionnaient... qu'en français, langue que la plupart d'entre eux ne comprenaient pas encore, et pour cause. L'autre argument est financier : la mise en place d'un tel parcours a un coût, et on connaît la situation des finances publiques, surtout en Wallonie et à Bruxelles.

En 2012, la Wallonie finira par produire un décret qui commencera à être mis en œuvre en 2015. Financièrement, l'opération est moins lourde qu'à Bruxelles. La courbe migratoire wallonne est presque plate, tandis qu'elle a des allures exponentielles dans la région capitale qui reçoit à peu près le tiers des nouveaux migrants en Belgique alors qu'elle ne compte que le dixième de la population du pays. Le dispositif flamand y couvre bien une partie des besoins mais, pour les couvrir tous, il faudrait beaucoup plus...

C'est un événement qui se déroulera également en 2012 qui va débloquent la situation pour la faire évoluer à vitesse accélérée. Au mois de juin, des incidents dans la commune bruxelloise de Molenbeek mettront le projecteur sur le groupe « Sharia 4 Belgium » et son leader Fouad Belkacem. Ceux-ci viennent illustrer de manière caricaturale ce qu'on n'appelait pas encore « djihadisme » et donner corps à des angoisses encore inavouées. Cette révélation fut l'occasion d'une surenchère entre ceux qui, dans l'opposition, accusaient la majorité bruxelloise de n'avoir rien vu venir – alors que « Sharia 4 Belgium est en majorité composé d'Anversois – et ceux qui, sous la pression, allaient montrer ce dont ils étaient capables. L'un après l'autre, des responsables francophones bruxellois qui, depuis des années, s'étaient refusés à toute politique spécifique orientée vers les nouveaux migrants, jurèrent qu'ils allaient la mettre en œuvre toutes affaires cessantes.

Sauf que... ça n'avait aucun rapport. La plupart des membres de Sharia 4 Belgium étaient de nationalité belge, nés en Belgique... comme le sont la plupart des présumés djihadistes répertoriés depuis lors. Aucun n'aurait été

concerné par un parcours d'accueil. La mise en avant de ce parcours avait surtout des vertus psychologiques : devant la grande difficulté à saisir les causes de ce qu'on appelle depuis le « radicalisme », il était important de mettre en œuvre la seule mesure disponible concernant les populations d'origine étrangère pour montrer qu'on prenait les choses en main et qu'on renonçait au « laissez-faire » d'antan. C'est pourquoi cette conversion s'accompagna de l'adoption de la caractéristique qui avait été la plus critiquée du dispositif flamand : son caractère obligatoire. Celui-ci a été inscrit dans le décret wallon, tandis qu'un accord politique au sein de la majorité bruxelloise en adopta le principe en novembre 2015, dans des modalités et pour des catégories à définir par la suite.

Obligatoire ou pas ? Posée ainsi, l'alternative est abstraite. De mon point de vue, cette obligation est souhaitable, à condition qu'elle soit véritablement universelle et qu'elle s'impose des deux côtés : obligation pour tous les nouveaux migrants de suivre le parcours, obligation de l'autorité publique d'en fournir les moyens. Le raisonnement est le même que pour l'école obligatoire : il y a, des deux côtés, une imbrication de droits et devoirs, qui s'impose même aux enfants sans papiers. Or, ici, aucune de ces deux conditions n'est remplie. L'obligation n'est pas universelle, puisqu'elle ne s'applique ni aux ressortissants européens, ni aux Turcs (à cause d'un accord bilatéral), ni, en Wallonie, à ceux qui disposent d'un emploi (où l'obligation est donc réservée aux personnes qui émargent au CPAS, avec tous les effets de stigmatisation afférents), et je doute qu'on puisse même l'imposer en droit aux regroupés familiaux d'Européens et aux réfugiés. Quant aux moyens, ils sont dramatiquement insuffisants puisqu'à Bruxelles, les deux bureaux d'accueil francophones qui se mettent en place ne pourront accueillir, de concert avec le dispositif flamand, qu'environ 7000 personnes par an alors que le nombre probable des personnes concernées serait trois ou quatre fois plus élevé. En Wallonie, les Centres régionaux d'intégration, qui sont chargés de mettre le décret en œuvre, se demandent ce qu'ils devront faire avec les 70 à 80% des personnes actuellement accompagnées et qui sont « hors décret », et donc « hors financement ». À Bruxelles, les deux nouveaux bureaux d'accueil qui ont été reconnus avant qu'il ne soit question d'obligation ne comprennent pas sur quelle base objective ils devraient obligatoirement prendre en charge l'épouse d'un cadre japonais de multinationale tout en refusant de fournir des outils à des migrants roms bulgares qui n'y auraient pas droit comme ressortissants d'un État de l'Union européenne alors qu'ils en auraient probablement bien plus besoin. Face à la pénurie de l'offre, la seule formule à la fois équitable et praticable eut été de laisser les bureaux d'accueil établir des listes de prioritaires en fonction de critères prédéfinis, comme dans le logement social où

l'offre disponible est aussi très loin de couvrir la demande. Dans une telle formule, l'obligation n'a plus de sens et le parcours peut s'adresser à toutes.

Ainsi, en 2016, un parcours d'accueil – ou d'intégration – obligatoire devrait exister pour la première fois sur l'ensemble du territoire. Mais, par excès d'idéologie, manque de moyens et manque de clarté dans les objectifs, il aura du mal à répondre aux attentes.