

2014/12

L'attitude de l'Argentine face aux migrations : un exemple à suivre ?

par PASCAL DE GENDT

*Analyses &
Études*
Migrations



Nos analyses et études, publiées dans le cadre de l'Education permanente, sont rédigées à partir de recherches menées par le Comité de rédaction de SIREAS sous la direction de Mauro Sbolgi, éditeur responsable. Les questions traitées sont choisies en fonction des thèmes qui intéressent notre public et développées avec professionnalisme tout en ayant le souci de rendre les textes accessibles à l'ensemble de notre public.

Ces publications s'articulent autour de cinq thèmes

QUESTIONS SOCIALES
DROITS DE L'HOMME
MIGRATIONS
POLITIQUE INTERNATIONALE
Économie

Toutes nos publications peuvent être consultées et téléchargées sur nos sites www.lesitinerrances.com et www.sireas.be, elles sont aussi disponibles en version papier sur simple demande à educationpermanente@sireas.be



**Service International de Recherche,
d'Éducation et d'Action Sociale asbl**
Secteur Éducation Permanente
Rue du Champ de Mars, 5 – 1050 Bruxelles
Tél. : 02/274 15 50 – Fax : 02/274 15 58
educationpermanente@sireas.be
www.lesitinerrances.com

Avec le soutien
de la Fédération
Wallonie-Bruxelles



Depuis 2003, l'Argentine a choisi d'assumer son statut de pays de migration, principalement sud-américaine actuellement, en adoptant un arsenal législatif centré sur le respect du droit de migrer, en particulier, et des droits de l'homme en général. Dans une période marquée par la crise économique mondiale, généralement plus propice aux attitudes de repli sur soi et de volonté de fermer les frontières, cette attitude dénote. Pourtant, en plus de correspondre à l'histoire d'un pays qui s'est développé grâce à l'immigration, cette politique semble à long terme être plus réaliste que le refus des migrations appelées à s'amplifier. L'Argentine pourrait-elle nous servir d'inspiration ?

LES MIGRATIONS POUR CONSTRUIRE LE PAYS

Officiellement indépendante depuis le 9 juillet 1816, la République argentine a véritablement pris son essor dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Les dirigeants du pays ont très tôt compris que pour assurer le développement d'une nouvelle nation au vaste territoire faiblement peuplé, ils devaient encourager l'immigration. Cet objectif se retrouve donc écrit noir sur blanc dans la Constitution Nationale de 1853 dont l'article 67 spécifie que le Congrès « *doit pourvoir à la prospérité du pays par la promotion de l'immigration* » (1). La « loi Avellaneda » fut mise au point pour stimuler la colonisation du territoire par des petits et moyens propriétaires agraires. Celle-ci prévoyait notamment la création, en Europe, de bureaux appartenant au Département Central de l'Immigration argentin, des accords furent signés pour baisser le prix des voyages et les migrants arrivant en Argentine étaient logés gratuitement durant cinq jours. Très vite, des immigrants venus de Suisse, d'Allemagne, d'Italie, d'Espagne, de

France ou encore de Russie prirent la direction de l'Argentine. Certaines provinces se peuplèrent rapidement tandis que d'autres furent plus rétives à l'installation de ces nouveaux arrivants. En 1890, cette politique de colonisation fut ralentie avant d'être définitivement arrêtée.

En effet, la déception dominait par rapport aux effets attendus du peuplement par l'arrivée d'immigrés. Si les dirigeants argentins avaient rêvé de moderniser le pays en attirant les Européens, ils constatèrent qu'une grande partie de nouveaux arrivants étaient surtout des travailleurs ruraux, au niveau d'éducation plus bas qu'espéré, provenant du Sud de l'Europe (2). De plus, les immigrants qui n'étaient pas agriculteurs se dirigèrent plutôt vers les grandes villes en pleine expansion comme Buenos Aires et Rosario en apportant avec eux une culture politique, marquée par le socialisme et l'anarchisme, qui déplut au pouvoir en place. Des courants « anti-immigration », considérant que celle-ci était pourvoyeuse d'idées étrangères à la tradition hispanique du pays, se développèrent à cette époque et des lois réprimant les mouvements sociaux et les syndicats furent adoptées (3). Le mouvement d'immigration continua cependant jusqu'à l'ouverture de la Première guerre mondiale dont le déclenchement occasionna des retours au pays. Dans les années 20, le mouvement reprit avec une moindre intensité avant de connaître un vrai coup d'arrêt suite à la crise financière de 1929 qui vit l'Argentine, comme de nombreux autres pays, adopter des mesures pour protéger la main-d'œuvre nationale.

Quelques chiffres témoignent de l'importance de cette période dans la construction argentine. Entre 1870 et 1930, le solde migratoire de l'Argentine est de 4 millions de personnes. Durant ces années, le taux de croissance moyen de la population était de 3% par an. Entre 1895 et 1914, les étrangers constituaient 25 à 30% des habitants du pays, une proportion unique dans l'histoire des migrations (1).

Ces années ont également laissé de profondes traces dans les esprits. Une formule de l'écrivain argentin Jose Luis Borges résume cela : « *Les Argentins sont des Européens qui sont nés en exil.* » (4) En plus de cette perception d'appartenir au monde occidental, l'idéal d'un pays « creuset des races » aboutit aussi à la présence d'une nostalgie de la « mère-patrie » dont venaient les immigrants, et leurs descendants, et donc la difficulté de construire une tradition argentine commune à tous (5).

Au sortir de la Deuxième guerre mondiale, l'Argentine se lança dans une politique de développement industriel nécessitant de nouveau l'apport de main-d'œuvre. Mais à la fin des années 50, les pays européens entrèrent dans un âge d'or économique qui ne poussa pas leurs ressortissants à s'exiler. Dans les années 60, l'immigration sud-américaine remplaça donc l'immigration européenne. Attirés par le développement de l'industrie,

l'essor des grandes villes argentines et l'image de pays d'immigration de l'Argentine, des migrants essentiellement boliviens, paraguayens et péruviens franchirent les frontières. La politique d'immigration du pays balança alors entre répression, en particulier lors des périodes de dictatures militaires, et tentatives de réguler les migrations en fonction des besoins des industries nationales, notamment à coup de campagnes d'amnistie. Une politique bipolaire donc qui atteint son paroxysme lors de la présidence de Carlos Menem (1989-1999) qui pouvait en même temps promulguer une loi d'amnistie pour les illégaux et stigmatiser l'immigration comme étant la principale cause de la délinquance et du chômage (2). Un discours qui ne correspondait pas à la réalité du pays : si en 1960, 13% de la population du pays n'était pas de nationalité argentine, en 1991 cette proportion était retombée à 5%. Le poids des ressortissants de pays limitrophes dans cette immigration est, par contre, resté constant, entre 2 et 3%, durant cette période (1).

UNE LOI PROGRESSISTE

Cette politique de répression s'accompagnait rarement d'expulsions mais, en empêchant les migrants de devenir résidents, elle laissa des milliers de Paraguayens, Boliviens et Péruviens dans une situation de vide juridique, propice aux abus sur le marché du travail. Ils faisaient également l'objet de dénonciations encouragées par la législation nationale et les syndicats (6). Avec l'arrivée du XXI^e siècle, cette situation précaire, et génératrice de violences envers les immigrés, s'adoucit. Notamment grâce au développement du Marché commun du Sud (Mercosur ou Mercosul), une communauté économique, créée en 1991, regroupant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay tandis que la Bolivie et le Chili y dispose d'un statut de membres associés. En 2002, un accord entre ces six pays permet aux ressortissants de chacun d'entre eux de résider sur le territoire des autres et d'y exercer n'importe quelle activité économique dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux (7). En 2004, l'Argentine décide également de ne plus expulser les migrants en situation irrégulière venant de pays limitrophes. Il faut dire qu'entretemps, plusieurs études avaient mis en avant les bienfaits de l'immigration : rajeunissement de la population argentine vieillissante et importance de leur présence pour les secteurs de la construction, du textile et du travail domestique. C'est également à cette époque, en 2003, que fut adoptée une nouvelle loi d'immigration axée sur les droits à l'éducation et à la santé des migrants. Le droit au regroupement familial y est également reconnu et l'État se voit obligé de garantir l'intégration des immigrés dans la société, notamment en adoptant des mesures de régularisation des étrangers

en situation illégale (6). En plus de la reconnaissance de la migration comme un droit humain fondamental, la nouvelle législation argentine se conforme aux principes contenus dans la « Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille » (8) que le pays a signée en 2004 et ratifiée en 2007. Ce qui en fait une des lois d'immigration les plus respectueuses des droits de l'Homme dans le monde.

Le symbole de cette politique est sans nul doute le programme de régularisation « Patria Grande ». En vertu de celui-ci, 13.000 migrants non-ressortissants du Mercosur se voient accorder le droit de résidence en 2005. Entre 2006 et 2010, ce seront 650.000 personnes provenant des pays du Mercosur qui sont également régularisés. « Patria Grande » leur garantit le droit de rester, quitter et revenir en Argentine ainsi que le droit d'étudier et obtenir un permis de travail (2). Parmi les autres réalisations des différents gouvernements Kirchner, on notera la mise sur pied d'un Institut national contre la discrimination, la xénophobie et le racisme ainsi que l'adoption d'une loi nationale d'éducation qui garantit l'accès à l'école primaire et secondaire, et à l'université, des migrants sans papiers.

Au niveau international, l'Argentine signe en 2005 un Protocole d'accord sur la réinstallation de réfugiés avec l'Agence des Nations-Unies pour les Réfugiés. En vertu de celui-ci, le pays accueille des survivants de violence ou de torture nécessitant une protection matérielle et juridique ; des femmes se trouvant dans une situation de risque; ou encore des personnes sans possibilité d'intégration locale dans leur pays de premier asile.

PROBLÈMES DE DISCRIMINATIONS

Pour autant, tout n'est pas parfait en Argentine. Il est, par exemple, interdit aux personnes en séjour illégal de réaliser des activités lucratives ou rémunérées. Les illégaux, le plus souvent utilisés pour des tâches flexibles et précaires comme le travail domestique, se retrouvent à la fois sans protection sociale et dans des situations qui facilitent les pratiques d'exploitation. Une situation qui n'est d'ailleurs pas propre à l'Argentine. En 2010, le nombre de personnes considérées comme victimes de la traite des êtres humains était estimé à 130.000 pour l'ensemble du pays (9). Le chemin vers l'obtention d'un permis de séjour est également très compliqué, voire impossible, pour ces personnes puisque qu'il est légalement obligatoire d'avoir un permis de travail sous contrat pour l'obtenir.

Un autre problème persistant dans le pays est les discriminations, accompagnées parfois de violences, à l'encontre des personnes migrantes. La perception d'une Argentine « blanche », descendant des Européens, reste ancrée dans la population. Toute personne dont les traits marquent une ascendance indigène, les « cabecitas negras » (têtes noires) sont encore trop souvent considérées comme différentes voire comme des sous-citoyens (2). Durant les années 90, lorsqu'une politique néolibérale s'attaqua durement aux conditions de travail et aux droits sociaux des travailleurs, cette partie de la population, principalement présente dans les couches les plus populaires, fut touchée de plein fouet. S'y ajouta, de plus, une politique officielle de xénophobie. Il subsiste encore des traces de cette époque dans la société argentine actuelle. Ainsi de nombreux préjugés semblent toujours bien ancrés comme ceux affirmant que les Péruviens sont des voleurs et les Boliviens des personnes soumises et sales. Ces préjugés raciaux touchent également les nouvelles vagues d'immigration provenant d'Afrique, de Chine ou de Corée (5).

Ce racisme « culturel » est évidemment le plus difficile à combattre. C'est sur le terrain de l'éducation au sens large que le combat à long terme, qui peut prendre plusieurs générations, doit être mené. En cela, l'Argentine ne diffère pas des autres pays du monde. Par contre, en élaborant une législation de l'immigration cohérente, en partenariat avec des organisations promouvant les droits de l'homme, comme l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et l'Agence des Nations-Unies pour les Réfugiés, ce pays d'Amérique du Sud s'est donné les moyens de combattre le racisme institutionnel. Si tout n'est pas parfait, les autorités démontrent au moins leur volonté de combattre les obstacles et les discriminations dans les domaines de l'éducation, de l'accès au marché du travail ou encore au système de santé. Et ce, malgré une crise économique qui est un contexte toujours propice aux réflexes de repli sur soi et de rejet des étrangers.

LE PARALLÈLE AVEC LA BELGIQUE

En survolant rapidement cette histoire de l'immigration, nous pouvons noter bien des points communs avec l'histoire de l'immigration dans notre pays. À ce stade, il est d'ailleurs sans doute utile de résumer celle-ci pour constater ces similitudes mais aussi les différences. Pour ce faire, nous avons pris comme source principale l'ouvrage « Une brève histoire de l'immigration en Belgique » réalisé pour le compte de la Fédération Wallonie-Bruxelles par Marco Martiniello et Andrea Rea (10). C'est entre 1920 et 1930 que commencent chez nous, les premières grandes migrations de l'ère moderne. Sur cette décennie, 170.000 étrangers, principalement Français, Italiens et

Polonais, sont accueillis pour pallier au manque de main-d'œuvre consécutif à la Première guerre mondiale. À partir de 1933 toutefois, étant donné la période de crise économique, des politiques de restrictions de l'immigration sont mises en œuvre. Immédiatement après la Deuxième guerre mondiale, le besoin d'ouvriers, pour l'industrie minière, se fait ressentir. La Belgique débutera alors une politique de conventions bilatérales avec des pays afin que ceux-ci puisse envoyer des bras pour les charbonnages. L'Italie est la première à signer une telle convention en 1946. Elle prendra fin en 1956 après la catastrophe de Marcinelle. D'autres conventions sont alors signées avec l'Espagne (1956), la Grèce (1957), le Maroc et la Turquie (1964), la Tunisie (1969), l'Algérie et la Yougoslavie (1970). Étant donné le déclin de l'industrie du charbon à partir des années 60, les travailleurs immigrés sont redirigés vers la métallurgie, l'industrie chimique, la construction et les transports.

Mais cet appel à l'immigration, qui se concrétisa notamment par la diffusion d'une brochure « Vivre et travailler en Belgique » dans les consulats belges au Maroc, avait un second objectif : le rétablissement du dynamisme démographique du pays. Une politique de regroupement familial est également mise en place, notamment avec l'aide d'incitants financiers, afin de fixer les travailleurs sur notre territoire et éviter que ceux-ci ne se dirigent vers d'autres bassins industriels, comme la Lorraine ou la Ruhr, où les salaires étaient plus élevés. À la fin des années 60, la récession économique est de retour et la politique d'« immigration du travail » est officiellement abandonnée au début des années 70. Cela n'empêchera pas l'immigration de continuer, notamment par le biais du regroupement familial. Autre facteur : le Traité de Rome (1967) signe le début de la Communauté européenne (qui deviendra l'Union européenne) dont un des fondements est la libre circulation des travailleurs des États-membres.

Durant les années 70 vont apparaître les premières grosses tensions dues à l'immigration. La première génération de migrants s'était installée en Belgique en pensant que cette émigration n'était que temporaire avant un retour du pays. Un mythe qui était partagé par les autorités qui n'avaient pas envisagé que ces immigrés resteraient définitivement en Belgique. Aucune politique d'accueil n'avait donc été prévue dans les domaines du logement, de l'enseignement ou de la culture et l'intégration des étrangers s'était principalement déroulée via le monde du travail, notamment les syndicats, et le milieu associatif. La fin du mythe de retour chez les migrants entraîne le besoin d'avoir des espaces où ils peuvent perpétuer leurs traditions culturelles et religieuses. Répartis spatialement dans les quartiers les moins favorisés des villes, à la fois par nécessité économique mais aussi par affinités culturelles, ces immigrés vont également être durement touchés par le chômage qui sévit dans le secteur industriel. Dans un climat économique

morose, ces populations deviennent la cible des ressentiments d'une partie de la population et aux stéréotypes culturels vient s'ajouter l'image de profiteurs, voire fraudeurs, de la sécurité sociale. Renforcés par les discours des partis politiques, à part ceux situés à gauche, qui comprennent rapidement la popularité que peut rapporter un discours hostile à l'immigration non-européenne. Les plus extrémistes vont exploiter le thème de l'invasion tandis que les autres vont prendre l'habitude de considérer l'immigration sous l'angle des problèmes qu'elle poserait et n'accorderont que trop peu d'attention aux différents types de discriminations qui se développent.

Les années 90 seront marquées par l'arrivée croissante de demandeurs d'asile. De 12.879 en 90, ils seront 42.691 en 1999. Or, là aussi, face à cet afflux, la perspective des états européens a changé. Jusqu'à la fin des années 70, le droit d'asile est considéré comme une nécessité humanitaire. Mais la crise économique persistante entraîne un changement de discours et les demandeurs d'asile sont de plus en plus souvent perçus comme des « migrants économiques » déguisés, autrement dit des profiteurs potentiels du système. Alors qu'il s'agit surtout de personnes fuyant des conflits, ou leurs conséquences sur leurs conditions de vie, auxquels par ailleurs les puissances occidentales (dont la Belgique) sont rarement étrangères.

Il n'empêche que les permis de séjour sont octroyés de plus en plus chichement et les procédures de décision prennent de plus en plus de temps avec comme conséquence de grossir le nombre de sans-papiers qui préfèrent vivre clandestinement en Belgique plutôt que de retourner dans le pays qu'ils ont fui. Dans une tentative de limiter ce phénomène, la Belgique procédera à deux campagnes de régularisation en 2000 et 2009 tandis que dans le même temps, elle durcira les conditions d'obtention des différents types de permis de séjour. Le début du XXI^e siècle est, pour sa part, marqué par une islamophobie croissante et la banalisation des discours politiques fustigeant le manque de volonté d'intégration des populations d'origine étrangère. Tout en entretenant une confusion complète entre les concepts d'intégration et d'assimilation (11). Avec comme résultat, des tensions identitaires, autant dans la population d'origine belge que dans celle d'origine étrangère.

UNE SOURCE D'INSPIRATION

Dans ce court résumé, on peut distinguer que, comme en Argentine, la politique migratoire belge a balancé entre le besoin d'attirer de la main-d'œuvre étrangère pour des besoins économiques et démographiques et le rejet politique de cette immigration lorsque la situation économique se détériore. Du côté de la population, l'arrivée de migrants - européens en Argentine, extra-européens en Belgique - pourvus d'autres traditions est

source de tensions identitaires malgré les époques différentes auxquelles ces migrations ont lieu. Dans les deux cas également, l'influence des discours rejetant une partie des maux économiques des pays sur la population immigrée ne semble pas en adéquation avec la proportion réelle de non-nationaux dans la population. Une étude récente de l'Institut Ipsos démontre d'ailleurs à quel point la population belge surestime le nombre d'immigrés présents dans le pays (12).

La grande différence entre les deux pays étant qu'à un moment, l'Argentine a fini par accepter son statut de pays destinataire de l'immigration en envisageant cette thématique sous l'angle des droits de l'homme. Ce qui est loin d'être le cas en Belgique : au vu des polémiques, déclenchées par des déclarations racistes de notre nouveau Secrétaire d'État à l'Asile, Théo Francken (N-VA) ainsi que la philosophie du programme gouvernemental en matière d'immigration et d'asile, nous pouvons même présager le pire pour les années à venir. Malgré des condamnations répétées de la Cour européenne des droits de l'homme, le nouveau gouvernement semble décidé à étendre le nombre de places disponibles en centres fermés, notamment en vue d'y enfermer à nouveau des familles, et à intensifier le nombre d'expulsions. De même, les migrants, ou du moins certaines catégories d'entre eux, sont à nouveau pointés du doigt comme étant des fraudeurs qui mettent en danger le budget de l'État et notre économie alors que des rapports sérieux (13) indiquent plutôt que les migrations sont une source d'enrichissement, notamment fiscal, pour notre pays.

Jouer avec les réflexes populistes de rejet de l'autre, et nourrir le mythe d'un pays en grande partie fermé à l'immigration, c'est faire preuve d'un consternant manque de vision. Malgré les problèmes économiques et sociaux rencontrés par une partie croissante de la population, la Belgique fait, en effet, partie du club de plus en plus restreint des nations privilégiées socio-économiquement. Elle est donc logiquement devenue un pays de migrations provenant de parties du monde moins privilégiées. La sagesse voudrait donc qu'elle adapte ses institutions et mécanismes à cette nouvelle donne plutôt que de nourrir les mythes, rancœurs et frustrations qui en découlent. En ce sens, une Argentine qui tient compte de son statut de pays de migrations pour construire son avenir, devrait lui servir de source d'inspiration.

BIBLIOGRAPHIE

(1) Revue européenne de migrations internationales, « Plus d'un siècle d'immigration internationale en Argentine » (en ligne) c 2005 (consulté le 3/10/2014) Disponible sur : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/remi_0765-0752_1995_num_11_2_1468

(2) Dial, revue mensuelle en ligne, « ARGENTINE - Immigration et préjugés discriminatoires, Entretien avec Alejandro Grimson, anthropologue » (en ligne) c 2007 (consulté le 7/10/2014) Disponible sur : <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1131>

(3) SciencesPo, observatoire politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes, « L'immigration européenne en Argentine, un phénomène controversé » (en ligne) c 2004 (consulté le 7/10/2014) Disponible sur : <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/prologue-i-l-immigration-europeenne-en-argentine-un-phenomene-controverse>

(4) Global Voice, « L'Argentine, pays d'immigration et d'émigration » (en ligne) c 2009 (consulté le 6/10/2014) Disponible sur : <http://fr.globalvoicesonline.org/2009/04/08/6111/>

(5) Grotius International, « Migrations : l'Argentine a grandi avec des problèmes d'identité » (en ligne) c 2009 (consulté le 8/10/2014) Disponible sur : <http://www.grotius.fr/l%E2%80%99argentine-a-grandi-avec-des-problemes-d%E2%80%99identite/>

(6) Migrations forcées revue, « Argentine : réinstaller des réfugiés dans le contexte d'une politique migratoire ouverte » (en ligne) c 2012 (consulté le 8/10/2014) Disponible sur : <http://www.fmreview.org/fr/jeune/cavaleri>

(7) Chaire Hans et Tamar Oppenheimer en droit international public, « Politique migratoire : l'Argentine à l'heure des droits de la personne » (en ligne) c 2010 (Consulté le 7/10/2014) Disponible sur : <http://oppenheimer.mcgill.ca/Argentinean-Immigration-Policy?lang=fr>

(8) Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, « Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille » (en ligne) c 1990 (consulté le 9/10/2014) Disponible sur : <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

(9) FIDH/CELS, « Argentine : avancées et défis de la consolidation d'une politique migratoire fondée sur les droits de l'homme » (en ligne) c 2011 (consulté le 9/10/2014) Disponible sur : http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/FIDH_Argentina_CMW15.pdf

(10) Marco Martiniello et Andrea Rea, « Une brève histoire de l'immigration en Belgique » (en ligne) c 2012 (consulté le 13/10/2014) Disponible sur : <http://www.cribw.be/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/Une-breve-histoire-de-limmigration-en-Belgique.pdf>

(11) À ce sujet voir notre analyse « Intégration ou assimilation ? ». Disponible sur : <http://www.lesitinerrances.com/site/images/stories/analyse2009/int/int912.pdf>

(12) L'étude peut être consultée à l'adresse suivante : <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3466/Perceptions-are-not-reality-10-things-the-world-gets-wrong.aspx>

(13) OCDE, « Perspective des migrations internationales 2013 » (en ligne) c 2013 (consulté le 7/10/2014) Disponible sur : <http://www.oecd.org/fr/migrations/mig/pmi2013.htm#>