



Séminaire Liberté de circulation 11-12 décembre 2014 – Bruxelles

« De l'approche sécuritaire à la sécurité d'existence »

Document de Travail

Cette note est proposée comme base de réflexion aux participants au séminaire et sera discutée lors des groupes de travail du vendredi 12 décembre après-midi.

Les personnes migrent pour chercher une sécurité d'existence et sont confrontées, en la politique de protection et de migration, à une réponse inappropriée.

Migrer est un acte pleinement humain et normal auquel l'être humain a, de tout temps, recouru pour répondre à un besoin universel: assurer sa sécurité d'existence.

Toute personne a besoin de sécurité d'existence. Ceci implique la préservation contre les violences et autres menaces physiques, mais aussi l'accès à une vie digne et donc au bien-être matériel, psychologique, social et culturel, accès que l'humanité a reconnu comme un droit fondamental et assorti d'un arsenal juridique et institutionnel. Ce droit fondamental est cependant trop souvent bafoué.

De tout temps, la mobilité a été un des moyens par lesquels les personnes et les peuples ont cherché à assurer leur sécurité d'existence. Plongeant dans les époques reculées, pensons aux nomades suivant les migrations de leurs troupeaux et aux populations fuyant les catastrophes naturelles, la dégradation de l'environnement ou la violence. Revenant à une période plus récente, souvenons-nous de ces très nombreux Européens fuyant le Vieux continent, notamment vers les Amériques du Nord et du Sud pour tenter d'y bâtir une autre vie. Et aujourd'hui, la crise, qui touche surtout des pays comme le Portugal, l'Espagne, la Grèce et l'Irlande, provoque, elle aussi, un mouvement d'émigration. Pensons par exemple aux Portugais se déplaçant vers le Nord de l'Europe mais aussi vers l'Angola ou le Brésil ou encore aux Grecs allant en Australie et aux Irlandais tentant l'aventure américaine. Une chose est claire: l'émigration est consubstantielle de l'histoire de l'Humanité et concerne aussi les Européens. La migration est un choix pleinement légitime et normal que toute personne peut être amenée à faire pour avoir accès à la sécurité d'existence qui lui manque.

Notons que la migration ne doit pas se limiter à être un moyen de viser à assurer sa sécurité d'existence. Il n'y a pas de raison valable de la limiter aux personnes en détresse ou à celles qui migrent dans le cadre d'un contrat de travail.

Les politiques migratoires actuelles n'apportent pas de réponse au besoin de sécurité d'existence des uns et des autres.

Face à cela, **les politiques actuelles de protection et de migration sont pénétrées de profondes contradictions**, notamment:

- entre les critères restrictifs d'éligibilité à la protection et les causes et formes, nombreuses, que peut prendre le manque de sécurité d'existence,
- entre le droit de demander l'asile et le contrôle des frontières qui empêche souvent l'exercice du droit d'asile,
- entre des politiques de l'Union européenne et de ses États membres qui accentuent l'insécurité et la précarité dans les pays tiers et l'incapacité à en reconnaître et à en assumer les conséquences, notamment en termes migratoires (et qui, soit dit en passant, considère comme de l'aide au développement le fait d'aider - de forcer? - les pays tiers à contrôler les migrations),
- entre une représentation des migrations comme étant surtout tournées vers les pays industrialisés et une réalité plus complexe, seule une minorité des migrants venant en Europe,
- entre une littérature scientifique qui conclut, dans sa très grande majorité, que les migrations ont un effet économique marginalement positif et une vision dominante assimilant les migrants à une charge et à la misère du monde,
- entre la vision du migrant comme étant une menace et celle du même migrant comme élément de la gestion du marché du travail et de l'économie.

Ce faisant, les politiques actuelles de protection et de migration ont globalement un effet négatif sur la sécurité d'existence des migrants: le droit d'asile est, pour une grande part, vidé de sa substance; le contrôle des frontières entraîne de nombreuses violations des droits les plus élémentaires et cause la mort de milliers de personnes; la répression dont il font l'objet empêche les travailleurs migrants en séjour irrégulier ou précaire de faire valoir des droits de base que la loi leur reconnaît pourtant; du fait de la précarité de leur séjour, de nombreuses personnes ne peuvent se défendre contre les violences, notamment conjugales, dont elles sont victimes; vivre en famille devient pour beaucoup un véritable parcours du combattant. Et la liste des atteintes aux droits ne s'arrête pas là.

La restriction en matière de migration est présentée comme nécessaire à la préservation de la sécurité d'existence des populations anciennement installées¹

Le caractère restrictif des politiques migratoires est parfois présenté comme nécessaire à la préservation de l'identité et de la culture nationales (ou européennes). Or, du fait, justement, de leur

¹ Entendons par là les nationaux et les étrangers installés depuis un certain temps.

caractère restrictif, ces politiques ne permettent pas de poser sereinement les questions liées à la composition multiculturelle ou interculturelle de nos sociétés européennes ni de traiter les difficultés, craintes, aspirations et opportunités que cela occasionne. Pourtant, ces questions méritent un débat en profondeur. Il ne s'agit plus de choisir entre l'interculturalité et une chimérique monoculturalité, mais d'organiser au mieux la première qui est un fait.

Le caractère restrictif des politiques migratoires est également présenté comme nécessaire à la préservation de la sécurité d'existence des populations plus anciennement installées, les migrants étant alors considérés comme un risque, par exemple, pour la sécurité sociale ou pour le marché du travail ou comme une surcharge pour les services publics.

Pourtant, la menace à la sécurité d'existence de tous, et notamment des populations anciennement installées, ne provient pas des migrants mais plutôt de choix de politique économique et sociale.

Or, les menaces sur la sécurité sociale, sur le marché de l'emploi et sur le service public – qui sont réelles - ne sont pas le fait des migrants. Elles sont la conséquence de choix politiques marqués par l'idéologie néolibérale et l'influence disproportionnée des grands groupes industriels et financiers. On constatera, avec une certaine ironie, en quoi, en Belgique notamment, ceux qui défendent avec le plus d'ardeur la fermeture à l'égard des migrants sont aussi ceux qui promeuvent des politiques menant au démantèlement de la sécurité sociale, à la dérégulation du marché du travail et à l'affaiblissement du service public.

Les politiques néolibérales nuisent à la sécurité d'existence et aux droits de tous et doivent donc être changées

Ces choix politiques provoquent des crises, de l'insécurité, de la pauvreté et de l'injustice.

En matière financière, cette politique mène à l'absence de régulation des banques et des marchés financiers (absence de régulation qui a fortement contribué à la crise actuelle, les banques ayant pris des risques inconsidérés et étant maintenant renfloués à grand renfort d'argent public sans être pour autant mieux régulées qu'avant).

Cette même politique est à l'origine de crises multiples au Nord et au Sud, qui poussent les travailleurs et travailleuses à migrer à la recherche de solutions et engendrent une augmentation des discriminations à l'égard des migrants qui, en temps de crise, sont les premiers à perdre leurs ressources.

Cette politique se manifeste aussi par une politique fiscale contribuant à la faiblesse des finances publiques et favorisant les inégalités sociales (en ce que les plus nantis et les plus grosses entreprises contribuent proportionnellement bien moins que les autres²).

² En Belgique, par exemple, une PME paie en moyenne près de 22% d'impôt et une des 10 plus grosses entreprises, 0,4%

Ceci favorise une évasion fiscale massive qui frappe de nombreux États et en particulier ceux du Sud. Ceci contribue à l'incapacité de ces États à mettre en place des services publics de qualité et donc à assurer à leur population la jouissance de leurs droits élémentaires tels que la santé et l'éducation. Cette incapacité, à son tour, est cause de migrations forcées. Pourtant, alors que l'ampleur de la fraude et de l'évasion fiscales dépasse d'un facteur trente celle de la fraude sociale, l'attention des autorités publiques semble principalement tournée vers cette dernière, dont les migrants sont régulièrement accusés.

Cette même politique néolibérale se manifeste également par une politique budgétaire orthodoxe, prônant la réduction des dépenses publiques (austérité) afin de réduire les déficits et honorer la dette publique, cette austérité touchant les dépenses «douces» (éducation, social, culture, ...) et moins les dépenses «dures» (sécurité, police, défense, ...). Ceci a un effet néfaste sur les populations les plus précarisées, dont les migrants, et nuit à la cohésion sociale et à l'égalité sociale et économique.

En matière de commerce, les politiques de libéralisation accordent, comme dans les autres matières, un poids disproportionné à la défense des intérêts des grands investisseurs. Ceci passe notamment par le truchement de la politique de voisinage et par des accords de libre échange et de protection des investissements. Ici, trois préoccupations sont présentes: contrôler les frontières, ouvrir les marchés tiers et protéger les investissements des entreprises européennes à l'extérieur. Ceci passe entre autres par l'imposition de clauses permettant aux entreprises d'intenter des actions contre les États lorsqu'elles estiment que les politiques mises en place par ces derniers – en matières sociales ou environnementales, par exemple – pourraient porter atteinte à leurs bénéfices escomptés. De cette manière notamment, cette politique favorise les violations de droits, l'accaparement des terres, le pillage des ressources naturelles et autres facteurs d'insécurité qui, à leur tour, peuvent entraîner des migrations forcées.

Enfin, cette politique, basée essentiellement sur la recherche de la domination et de la richesse d'une classe privilégiée, est par essence contraire à la réalisation d'une économie durable (socialement juste et respectueuse de l'environnement). Elle est la cause principale d'évolutions écologiques dangereuses – parmi lesquelles on compte le réchauffement climatique – dont les conséquences telles qu'inondations, sécheresses, tempêtes et autres poussent de nombreuses personnes sur la route, en particulier dans les pays en développement.

Garantir la sécurité d'existence de tous implique donc de revoir en profondeur ces choix de politique économique et sociale

L'attachement à la sécurité d'existence de tous et, notamment, des populations anciennement installées, et donc notamment à la sécurité sociale, au droit du travail, à la régulation du marché du travail et au service public implique de remettre en cause la politique dont il vient d'être question ainsi que la domination des élites économiques qui l'accompagne.

Apporter une réponse effective au besoin de sécurité d'existence des personnes implique de ne pas opposer celui des migrants à celui des populations installées de manière plus ancienne mais,

au contraire, de considérer l'une et l'autre comme allant de paire. Une telle approche est une condition sine qua non de la construction d'une société socialement juste.

Pour cela, une autre politique économique, sociale et environnementale est nécessaire, basée sur une inversion de la hiérarchie des valeurs. Actuellement les gens sont au service de l'économie. Ils ne sont vus que sous l'angle de leur utilité économique en tant que travailleurs, investisseurs ou consommateurs. L'économie est au service de la finance, les entreprises étant réduites, avec plus ou moins de complaisance, à subir la domination des fonds d'investissements à l'appétit vorace, exigeant des retours exorbitants. L'inverse doit être instauré: une finance au service de l'économie, servant à canaliser les ressources financières utiles à l'activité économique et aider à gérer les risques financiers inhérents à l'économie et une économie au service du bien-être social, dans le respect des limites planétaires. Le marché libre, la compétitivité et la libre concurrence doivent perdre le rang de valeur qu'ils ont actuellement et être ramenés au rang d'outils, d'institutions qu'on utilise, suite à un choix démocratique, que si et dans la mesure où ils contribuent à atteindre des objectifs de durabilité (justice sociale, démocratie et respect de l'environnement). Ceci implique à tout le moins de restreindre drastiquement le champ d'action du marché et de réguler celui-ci.

Une telle politique implique notamment:

- **de réguler la finance**, faire en sorte que les banques ne prennent que des risques modérés et se concentrent sur leurs fonctions de base: collecter l'épargne et financer l'activité économique réelle,
- **de réformer la politique fiscale et lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscale** en éradiquant les paradis fiscaux de manière
 - o à répartir équitablement la charge contributive,
 - o à générer les ressources nécessaires à l'exécution des politiques et à la garantie des droits sociaux et culturels de tous et
 - o en combinaison avec la politique budgétaire, à réduire les inégalités sociales,
- **de réformer les politiques commerciales** afin que celles-ci soient mises au service des droits humains, ce qui implique de conditionner tout accord commercial au respect des normes sociales et environnementales, de ne pas lier la signature d'accords commerciaux ou autres à celle d'accords de réadmission et de mettre fin aux accords qui diminuent la capacité des États à définir et mettre en place les politiques et normes utiles aux droits et au bien-être de leurs populations,
- **d'engager la transition écologique et sociale**, et donc prendre d'urgence les mesures qui s'imposent pour diminuer notre impact sur la planète, qui se fait d'abord sentir dans les pays du Sud, mais aussi accompagner cette transition de mesures permettant de lutter contre les inégalités, au Nord, au Sud et entre le Nord et le Sud.

Pour cela, une régulation plus stricte des relations entre les décideurs politiques et les élites économiques – et notamment les grands groupes industriels et financiers et leurs représentants – est indispensable.

Une telle réforme est primordiale si on veut remplacer l'inégalité et la domination par l'égalité, l'arbitraire par le droit et l'exclusion par la participation. Elle nous concerne tous, mais touche en

particulier les migrants, ceux-ci subissant de plein fouet le manque actuel d'égalité, de droit et de participation.

Une autre politique de protection et de migration est nécessaire

Garantir la sécurité d'existence de tous implique aussi de revoir en profondeur les politiques relatives aux migrants.

L'attachement à la sécurité d'existence de tous implique également une révision profonde de la politique – à l'heure actuelle, excessivement restrictive et répressive – à l'égard des migrants. D'abord, parce que, comme nous l'avons vu, la menace à la sécurité d'existence n'est pas le fait des migrants mais bien celui d'une politique et d'une vision oligarchique que l'on tente de nous imposer et qu'à braquer notre attention et à mobiliser nos ressources pour lutter contre une menace qui n'en est pas une, on s'interdit d'affronter les dangers réels. Ensuite, parce que cette attitude restrictive et répressive dont les migrants font l'objet est, elle-même, facteur d'insécurité d'existence, pour les migrants bien sûr, mais aussi pour les autres. Livrer, comme le fait la politique actuelle, des groupes sociaux entiers pieds et poings liés à des trafiquants, intermédiaires, employeurs et autres, abusifs et malhonnêtes, leur ôter tout espoir de participer à la société belge et européenne et d'y contribuer comme personnes libres et non comme esclaves ne peut que nuire à la sécurité d'existence de tous.

En matière de migration et de mobilité, la défense de la sécurité d'existence de tous et de la justice sociale implique:

- **de sortir de l'approche sécuritaire** et donc de réallouer à la lutte contre les phénomènes qui minent réellement le bien-être commun les moyens affectés actuellement au contrôle des migrations,
- **d'évaluer les inégalités de droit existant entre les (des) migrants, d'une part, et les nationaux ou assimilés, d'autre part,** et d'abroger celles qui ne s'avèrent réellement pas utiles à la défense de la sécurité d'existence des populations anciennement installées, ceci passant par un débat démocratique et public incluant la consultation de la société civile et le recours contradictoire à l'expertise scientifique (Cette évaluation concerne notamment les droits sociaux et économiques mais aussi les droits relatifs au séjour, à la circulation et à l'établissement. Le bien-fondé, l'équité et l'utilité de la distinction entre migration régulière et migration irrégulière et de la lutte contre cette dernière doivent faire l'objet d'un examen attentif. Les pistes permettant de concilier au mieux mobilité et égalité doivent être explorées et débattues)
- **d'adapter nos institutions à la mobilité internationale et notamment**
 - d'adapter les règles relatives à l'accès aux services publics (en ce compris la sécurité sociale) et au financement de ceux-ci ainsi que la coordination internationale entre ces services à la mobilité internationale de manière à garantir le droit à la mobilité et l'égalité d'accès à ces services tout en prévenant le dumping social,
 - d'évaluer – et au besoin, réformer – les conventions de prévention de la double imposition afin d'en faire des outils de facilitation de la mobilité internationale (empêcher qu'une personne vivant entre deux ou plusieurs pays ne soit imposée deux ou plusieurs fois) sans en faire des outils de fraude ou d'évasion fiscale

- (empêcher que cette personne ne soit imposée nulle part, sauf en raison de l'insuffisance de ses ressources),
- de mettre en place des mécanismes internationaux de financement des socles de protection sociale, afin de diminuer les inégalités internationales,
- de faciliter les transferts financiers des migrants (remittances) en diminuant les coûts de transaction,
- **de garantir le respect des droits universels des migrants, ce qui implique notamment**
 - sauf exceptions éventuelles clairement délimitées – d'instaurer l'égalité de traitement par les agents publics (non criminalisation de la migration irrégulière, suppression des obstacles à la jouissance des droits fondamentaux),
 - de questionner, pour chaque prestation de sécurité sociale, le bien-fondé et la nécessité d'en exclure certaines catégories de migrants (en ce compris les sans papiers) et l'instauration de l'égalité de traitement là où c'est possible,
 - de garantir pour tous (y compris les sans papiers)
 - le droit de travailler légalement (libre accès au marché du travail) et d'avoir accès aux services publics (en ce compris la sécurité sociale) et
 - le devoir de payer ses impôts et cotisations sociales,
 - là où le contrôle des migrations entre en conflit avec l'application du droit du travail et de la législation sociale, d'accorder la priorité absolue à cette dernière,
 - de réduire autant que faire se peut les budgets et autres ressources alloués au contrôle des migrations afin de les réaffecter à l'application du droit du travail et de la législation sociale et à l'intégration sociale et économique des migrants,
- **de mettre en place les mécanismes et structures nécessaires à l'identification et au traitement démocratiques des difficultés et opportunités liés à une société caractérisée par la mobilité et l'interculturalité.**

En guise de conclusion : la liberté de circulation et d'installation représente-t-elle une alternative?

Comme expliqué dans cette note, toute politique migratoire ne dépassant pas la distinction entre migration régulière et migration irrégulière resterait basée sur l'arbitraire, l'exclusion et l'inégalité et aurait comme conséquences inévitables la mise en péril des droits fondamentaux et du droit d'asile, la précarisation des migrants et la détérioration des liens sociaux. Nous considérons donc, que cette distinction doit être abandonnée et que l'égalité doit être au centre de la définition de la politique migratoire, cette dernière devant être fondée sur cette notion et conçue de manière à la renforcer.

Nous nous questionnons donc, sur le fait que l'instauration d'une liberté de circulation basée sur l'égalité effective des droits, en ce compris sociaux, économiques et culturels, et complétée par l'instauration d'une liberté d'installation, soit une alternative envisageable au modèle de gestion des migrations dominant.

La liberté de circulation – définie comme le droit de circuler à fin de court séjour – pourrait représenter le moyen de garantir le droit de demander l'asile et empêcher le refoulement, d'éviter les morts aux frontières, de lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, de mieux respecter les droits fondamentaux et d'éviter le développement de dispositifs liberticides et meurtriers. La libre

circulation, pour autant qu'elle soit accompagnée des mesures appropriées, pourrait permettre une meilleure gestion des migrations et de l'intégration des migrants, car non basée sur l'illusion du contrôle et sur l'exclusion.

Mais instaurer la liberté de circulation sans instaurer la liberté d'installation équivaldrait à ne pas supprimer réellement la distinction entre migrants réguliers et migrants irréguliers. Cela apporterait certes de notables améliorations, notamment en termes de sécurité et de droits des migrants, mais conserverait l'inégalité au centre même de la politique migratoire et ne protégerait pas les migrants contre l'irrégularité.

C'est pourquoi, nous estimons que la libre circulation ne peut pas être pensée sans le lien avec la libre installation.

Nous sommes conscients que le présent texte laisse en suspens de nombreuses questions. Sa seule fonction est de poser quelques pistes de réflexion et de servir de jalon dans un processus intellectuel et politique de plus grande ampleur, visant à en définir et à en mettre en œuvre les modalités concrètes. La liberté de circulation est ici considérée comme un outil de changement social au profit d'un modèle de société plus juste et plus équitable.

Questions pour les groupes de travail prévus le vendredi 12 décembre après-midi :

- **Quelles sont les forces et les faiblesses de l'analyse du contexte que sera présentée en conclusion des interventions de ce séminaire (analyse présentée dans cette note)?**

- **Pensez-vous que la liberté de circulation peut être une alternative au modèle de gestion des migrations dominant ?**
 - Si non, pourquoi ?
 - Si oui, comment ? Comment allons-nous expliquer et convaincre l'opinion publique de cette vision/modèle alternatif vu le contexte politique sécuritaire (anti-migrations) ?