

AU - DELÀ
DES FRONTIÈRES

Liberté j'écris ton nom

La laïcité, fruit du libre examen, n'est pas un état : c'est un combat sans fin, une insurrection de l'esprit contre les certitudes inculquées, les préjugés complices, la pensée ensommeillée.

En se réclamant du poète Paul Éluard, *Liberté j'écris ton nom* se veut déclaration d'amour à la résistance.

À toutes les résistances.

Centre d'Action Laïque ASBL
Campus de la Plaine ULB-CP 236
Boulevard de la Plaine
1050 Bruxelles
E-mail : editions@laicite.net
Site web : www.laicite.be

© Centre d'Action Laïque 2018

Illustration de couverture : © Stripmax
Conception couverture : Cédric Bentz
Mise en pages : Sandy Doutreluingne

ISBN : 978-2-87504-031-2

D/2018/2731/5

Imprimé en Belgique sur papier certifié FSC
Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Toute reproduction d'un extrait quelconque de ce livre par quelque procédé que ce soit est interdite sans autorisation de l'éditeur.

FRANÇOIS GEMENNE
PIERRE VERBEEREN

AU-DELÀ DES FRONTIÈRES


POUR UNE JUSTICE MIGRATOIRE




Pour Mawda Shawri et sa famille

Les auteurs tiennent à remercier Véronique van der Plancke, François De Smet, Dirk Van den Bulck, Pascal Brice, Édouard Rodier, Yves Pascouau et toutes les personnes qui ont pris le temps de discuter et d'argumenter avec eux, y compris sur leurs désaccords avec leurs propos. Toutes partagent avec eux le souci de politiques migratoires plus justes et plus humaines. Merci également à Jasmine Ingabire, Valentine Dufeigneux, Maïssa Abdellaoui et Clotilde Moulin pour le fier coup de main. Merci enfin à Sandra Evrard dont les judicieux conseils et pertinentes critiques ont accompagné toute la rédaction de cet ouvrage.

NOTE DE L'ÉDITEUR

« Liberté j'écris ton nom » n'est pas une simple figure de style mais correspond à la volonté du CAL de favoriser l'expression libre, les débats d'idées, la confrontation de conceptions critiques  et polémiques.

Les auteurs publiés dans  cette collection disposent dès lors de toute la liberté d'exposer leurs thèses, de développer leurs analyses et d'en tirer les conclusions qu'ils estiment pertinentes.

Par voie de conséquence, il est évident que les positions prises par les auteurs ne correspondent pas spécialement à celle défendue par le CAL concernant le sujet abordé.

«Ce Pacte mondial reconnaît que les migrations sûres, ordonnées et régulières fonctionnent pour tous quand elles se déroulent de manière bien informée, planifiée et de façon consensuelle. Migrer ne devrait jamais être un acte de désespoir. Quand c'est le cas, nous devons coopérer pour répondre aux besoins des migrants dans les situations de vulnérabilité et relever les défis qu'ils soulèvent. Nous devons travailler ensemble pour créer des conditions qui permettent aux communautés et aux individus de vivre dans la sécurité et la dignité dans leurs propres pays. Nous devons sauver des vies et maintenir les migrants hors de danger. Nous devons permettre aux migrants de devenir des membres à part entière de nos sociétés, souligner leurs contributions positives et promouvoir l'inclusion et la cohésion sociale. Nous devons générer une plus grande prévisibilité et une plus grande certitude pour les États, les communautés et les migrants. Pour ce faire, nous nous engageons à faciliter et à assurer des migrations sûres, ordonnées et régulières pour le bénéfice de tous.»

§ 13 du Pacte mondial sur les migrations,
signé à Marrakech les 10-11 décembre 2018

PRÉFACE

Il était une fois un parc, un réveil violent.

Des solutions existent, existaient et existeront. La solidarité et la mobilisation telles qu'elles se sont exprimées au sein de la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés n'ont eu d'extraordinaire que la dimension qu'elles ont prise. En effet, tout le reste n'est au final qu'une transposition logique et naturelle de ce qui a déjà été fait, pensé et finalement institutionnalisé.

Confrontés à la brutalité des interventions matinales des forces de l'ordre au parc Maximilien, des citoyens se mobilisent et lancent le « Morning Maximilien » en se posant en bouclier contre les violences policières. Les équipes de bénévoles se meuvent en alarmes incendie ou en réveils, alertant du danger, sortant du sommeil les proies d'un système qui n'offre alors pour solution que la répression.

S'en suit une plainte initiée et déposée par un collectif citoyen pour dénoncer l'enlèvement et la destruction du matériel de camping distribué quelques jours plus tôt au même endroit. La contestation prend forme et l'inscription des noms des donateurs sur les sacs de couchage devient une manifestation politico-symbolique. Monsieur et Madame Tout-le-monde peuvent désormais se donner à connaître, affirmer leur volonté de ne pas laisser faire et marquer ainsi leur désaccord face aux choix politiques qui ont été posés.

Sans que jamais le mot « politique » ne soit prononcé, nous assistons à la naissance d'une action politique d'opposition, pragmatique, concrète.

Dans un pays où quelques centaines d'exilés monopolisent le débat et deviennent l'épouvantail qui dissimule d'autres sujets bien plus importants (mobilité, sécurité sociale, éducation, pensions, équilibre budgétaire), des hommes et des femmes s'organisent et se perfectionnent.


D'abord on prend le plaisir d'avoir des droits dans un État de droit solidaire et ensuite on s'évertue à les faire valoir pour enfin protéger ceux qui n'en ont pas, dans une démarche presque provocatrice, certainement militante et définitivement citoyenne.

Des femmes et des hommes, arborant leurs principes et leur sourire, font le tour du parc à l'aube pour prévenir les résidents dormants de l'arrivée imminente de dizaines de policiers munis de colsons, guidés par des quotas d'arrestations et dont l'objectif sera de livrer une poignée de potentiels demandeurs d'asile à une délégation soudanaise invitée par le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration.

Les quotas, le vocabulaire employé par un membre du gouvernement et tout ce que la délégation soudanaise représente pour notre démocratie provoquent une indignation jusqu'au cœur de certains appareils de l'État, poussant certains à devenir informateurs de la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés.

Indignation, réaction.

Problème, solution.

Les citoyens décident alors de protéger ceux qu'ils ne veulent plus voir être «nettoyés», sous leurs toits et grâce à leurs droits. L'inviolabilité du domicile et l'exception humanitaire prévues par la loi les préserve du terrifiant «délit de solidarité» évoqué puis balayé  par le principe de fraternité en France.

À nouveau, la logique fait le processus. Et ce sont les plus vulnérables que l'on met prioritairement à l'abri de la violence de la rue – femmes, enfants, personnes

âgées, blessées, malades – et ensuite les autres résidents du parc, tous victimes d’une politique migratoire punitive, répressive qui criminalise et accentue la vulnérabilité.

Une démarche d’urgence en amenant une autre, héberger les exilés du parc Maximilien signifie aussi trouver de quoi accueillir, nourrir, soigner, écouter, informer, orienter.


Pour être efficaces malgré les emplois du temps chargés – travail, famille, loisir, paiement des contributions nécessaires à l’État afin qu’il puisse faire exécuter les principes de solidarité fondamentaux de notre société – les citoyens se répartissent les tâches. Héberger, transporter, récolter et distribuer, nourrir, vêtir, soigner, enseigner, informer, accompagner. L’écrire de la sorte illustre mieux encore l’idée qu’il n’y a rien de neuf dans cette mobilisation et que la société, lorsqu’elle le veut, peut aisément structurer et institutionnaliser chacun de ces gestes. De la même façon, lorsque les citoyens s’associent aux ONG et font en sorte que les exilés trouvent un médecin, un psychologue, un assistant social, un avocat, un traducteur, un moyen de communication, une recharge téléphonique, c’est la société civile qui s’exprime, la fourmilière de la démocratie qui se met en branle.

Problème, solution.

Question, réponse.

L’accueil dans l’urgence se meut progressivement en accompagnement socio-administratif, l’accompagnement devient orientation et l’orientation apporte des résultats pratiques et concrets. Les exilés deviennent demandeurs d’asile, les demandeurs d’asile deviennent réfugiés, les réfugiés deviennent citoyens, et tout cela dans un cadre légal, fermement humain.

On le sait, cette mobilisation a enflé, nourrie par l’indignation qu’une politique migratoire hostile au prag-

matisme des acteurs de terrain, emmenée par la majorité gouvernementale MR/N-VA  provoquée.

Impliqués et donc conscientisés, les citoyens se politisent et suivent de beaucoup plus près les engagements pris par leur pays en matière de droits des étrangers, de droit à l'asile, à la protection matérielle, médicale ou juridique. Et lorsque le gouvernement belge se met à prêcher pour le retour volontaire, les centres fermés, les expulsions forcées, les ordres de quitter le territoire et donc le repli sur soi, une frange de nos concitoyens répond par des interpellations politiques, des pétitions, des manifestations d'appel à plus de solidarité institutionnelle.

La Belgique découvre les « rafles », mot utilisé par le bourgmestre de Schaerbeek, Bernard Clerfayt, pour décrire les opérations des forces de l'ordre visant à arrêter les personnes en transit sur son territoire, lorsqu'il annonce ne plus vouloir voir sa police y prendre part.

La Belgique découvre les violences policières, les abus de pouvoir, la confiscation injuste de biens, l'enfermement arbitraire, la privation de sommeil, la maltraitance, l'absurdité de la procédure dite de Dublin et l'impossibilité de demander l'asile en Belgique qui en découle. Face à l'absence ou au manque de moyens, la rencontre avec la sphère politique devient inéluctable. Loin d'un rapport de force, c'est à nouveau un processus vieux comme le monde qui se met en marche et les demandes adressées sont concrètes, précises et réalistes car elles émanent de besoins identifiés sur le terrain.

Les citoyens ont pris le relais et ont démontré qu'il n'était pas nécessaire d'en faire une affaire d'État monopolisant toutes les énergies et paralysant l'ensemble des débats.

In fine, si les quelques centaines de personnes victimes de la politique migratoire belge ont pu obtenir un accueil digne, accompagné d'information et d'orien-

tation, c'est parce que chacun à son niveau –pouvoir local, régional, ONG, secteur associatif– a non seulement fait preuve de bonne volonté mais a également mis en œuvre ce qui lui était possible de faire en acceptant parfois de sortir de sa zone de confort.

Des Belges se sont révélés solidaires, non parce qu'ils se sont sentis investis d'une mission divine, mais parce que la solidarité reste l'essence de notre fonctionnement sociétal et qu'elle est la mère fondatrice de tous les mécanismes institutionnels de sécurité sociale.

En exerçant son droit à protéger les « sans-droits », la société civile belge a trouvé des réponses pratiques et légales aux questions de terrain et a transformé un problème simple en solutions concrètes.

L'enjeu sera de découvrir comment s'employer à transformer ce potentiel et cette capacité de réaction spontanée en réalité institutionnelle.

Adriana Costa Santos et Mehdi Kassou
Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés

INTRODUCTION

Le soir du 17 mai 2018, la petite Mawda Shawri était tuée par un tir policier sur l'autoroute entre Namur et Mons. Elle avait deux ans. Elle était Kurde. Elle était à bord d'une camionnette avec ses parents, son frère de quatre ans, et une vingtaine d'autres migrants kurdes, qui essayaient de s'introduire à bord d'un camion pour passer en Angleterre.

Rien n'est plus insupportable que la mort d'un enfant. Et ceux qui ont osé mettre en cause les politiques migratoires qui ont conduit à ce drame furent rapidement accusés de vouloir exploiter un tragique accident à des fins politiques. Cette tragédie ne peut pourtant pas se réduire à une bavure policière. Parce qu'il n'est pas isolé. Parce qu'il fait écho à des milliers d'autres, chaque année. Depuis le début des années 1990, ce sont plus de 40000 migrants qui ont perdu la vie aux frontières de l'Europe, en tentant de franchir celles-ci pour un avenir meilleur.

La mort du petit Aylan Kurdi, rejeté par la mer sur une plage de Turquie, avait considérablement ému les opinions publiques en 2015. Les politiques migratoires n'ont pourtant pas dévié d'un iota, et les tragédies en mer se sont poursuivies. En 2018, le taux de mortalité pour les migrants qui ont tenté la traversée de la Méditerranée en bateau s'est élevé à plus de 4%. Sur 100 migrants embarquant, quatre n'arrivent jamais à destination. En 2016, ils ont été plus de 5000 à perdre ainsi la vie en Méditerranée. C'est-à-dire plus de 13 morts par jour. Nous ne pouvons pas nous résoudre à

ne considérer ces morts que comme de tragiques accidents: elles sont la conséquence de politiques migratoires que nous avons mises en place, collectivement, depuis plus de vingt ans.

Si ce livre existe, c'est simplement d'abord parce qu'il nous est insupportable que nos politiques migratoires semblent condamnées à suivre toujours la même logique, alors qu'elles ont fait depuis 20 ans la preuve de leur échec. Et alors, surtout, qu'elles provoquent chaque année la mort tragique d'autant d'hommes, de femmes et d'enfants.

Le décès d'un enfant est évidemment l'injustice la plus insupportable qui soit. Mais elle s'ajoute à tant d'autres. À celle de ces migrants soudanais renvoyés vers la torture et la prison. À celle de ces enfants enfermés derrière des grillages. À celle de ces parents qui ne peuvent plus rendre visite à leurs enfants. Elle s'ajoute à tous ceux et toutes celles dont le visa est refusé, chaque jour, pour des motifs absurdes et arbitraires. Ces injustices ne sont évidemment pas comparables entre elles, mais chacune est l'expression d'un échec politique.

La crise est avant tout politique et touche aux valeurs mêmes de l'Union européenne—et la question migratoire n'en est que le révélateur, pas l'essence. Mais ce narratif de crise a pris le pas sur la réalité des chiffres et des faits. Dès lors, des solutions aussi radicales que le renvoi systématique des migrants, ou la fermeture complète des frontières (y compris à l'intérieur de l'Union européenne), qui paraissaient encore impensables il y a quelques années à peine, s'imposent peu à peu comme évidentes aux électeurs, non seulement parce qu'elles font écho à leurs peurs et à leurs inquiétudes, mais aussi parce qu'elles répondent à leur désir d'une solution facile et rapide à ce qu'ils perçoivent comme une crise.

Cet échec politique est également un échec de la pensée. Des termes jadis réservés à l'extrême droite, de

l'« appel d'air » à la « submersion » font désormais partie du vocabulaire courant. Des hommes et des femmes politiques européens, en Belgique comme en Autriche, expriment leur volonté de voir disparaître l'asile en Europe. Et le projet européen lui-même est miné par une crise politique qui divise les États membres et leurs gouvernements, et où la fermeture des frontières extérieures semble le seul dénominateur commun. L'extrême droite a imposé son agenda partout en Europe, y compris auprès des démocrates, emportés par l'idée que le meilleur moyen de combattre la montée des populismes et des nationalismes est de reprendre à leur compte les mesures qu'ils proposaient. Jamais sans doute, il y a même encore cinq ans, l'extrême droite n'aurait pu rêver d'une telle victoire idéologique.

En 2018, le nombre de traversées de la Méditerranée a été divisé par trois par rapport aux chiffres de l'année 2017, et est revenu à son niveau d'avant la « crise des réfugiés », qui a débuté en 2014. La demande d'asile en Europe a baissé de 44 % entre 2016 et 2017, passant de 1,3 million à 730 000. Mais jamais l'évidence des faits et des chiffres n'a eu si peu d'importance dans le débat public sur l'asile et les migrations. C'est comme si ce débat était désormais déconnecté de toute réalité, et fondé uniquement sur des perceptions et des idéologies. Dans ce contexte, les populistes ont parfaitement compris qu'il était dans leur intérêt d'installer un narratif de « crise migratoire », qui leur permet de justifier leur politique de lutte contre les migrations et d'apparaître comme les seuls ayant pris le poids du problème et capables d'y apporter des solutions. Chaque « crise » abîme sans cesse davantage le projet européen, et les populistes ont beau jeu d'utiliser chaque « crise » pour mettre encore un peu plus à genoux la solidarité européenne. C'est ce narratif de crise, ancré dans la peur et l'anxiété, qui dicte aujourd'hui les politiques d'asile et d'immigration dans la quasi-totalité des pays européens et au-delà.

Dans ce contexte, notre responsabilité, en tant qu'universitaire et humanitaire, ne peut plus se limiter à débusquer les mensonges de l'extrême droite, à exposer la réalité. Parce que cette réalité se brisera sur le mur d'un puissant narratif de crise, dont nous devons comprendre et entendre les ressorts. Nous ne pouvons plus nous contenter d'apporter des réponses à des questions—du reste souvent définies par l'extrême droite elle-même. Il nous revient désormais de poser également les questions, de reprendre les rênes du débat. Au-delà des faits et des chiffres, nous estimons qu'il est de notre responsabilité, aujourd'hui, de montrer que d'autres politiques sont possibles et que la fermeture des frontières ne peut pas constituer notre seul horizon. Nous le faisons avec humilité, conscients que le thème des migrations renvoie à beaucoup de doutes et d'anxiétés, que nous devons entendre et prendre en compte. Nous ne prétendons pas posséder la solution miracle qui permettrait d'organiser les migrations dans l'intérêt de tous. La question est éminemment complexe et les intérêts des uns sont parfois contraires à ceux des autres. Nous n'avons pas la prétention de savoir quel serait le système idéal; mais nous avons la certitude que le système actuel est insupportable dans la violence qu'il produit. C'est le sens de notre démarche dans cet ouvrage.

Dès lors, nous voulons avant tout inscrire la justice au cœur de nos politiques d'asile et d'immigration, qui permette d'élaborer un véritable projet politique autour de ces questions. Parce que le traitement qui est réservé aux migrants, aujourd'hui, est foncièrement injuste, et qu'on ne peut construire une politique sur cette injustice.

Certaines des propositions que nous formulons ne sont applicables qu'à un contexte européen; d'autres au contraire peuvent être mises en œuvre immédiatement, à l'échelle belge, sans coûts supplémentaires

considérables. Il ne s'agit pas seulement de tracer un horizon lointain : cet ouvrage ambitionne aussi de baliser des étapes concrètes pour y parvenir. Bien sûr, la Belgique ne peut être la seule à agir, car elle ne peut s'affranchir du cadre européen. Mais elle ne peut pas non plus se retrancher derrière cette posture pour se laisser entraîner vers la ligne défendue par la Hongrie, l'Autriche et l'Italie.

Les migrations restent largement considérées comme une anomalie des relations internationales, un problème conjoncturel qui ne pourrait se résoudre que par un rapport de domination, de l'intérieur contre l'extérieur. C'est dans cette logique que se construisent des citadelles et que s'érigent des murs aux frontières : parce qu'il s'agit avant tout de proclamer la supériorité de l'intérieur sur l'extérieur, y compris par la violence. Jamais les murs aux frontières n'empêcheront les migrations : leur seule fonction est de montrer où est le prétendu bon côté et où est le mauvais.

C'est cette logique que ces dix propositions cherchent à briser, au moyen du levier de la justice. Dans les gouvernements, le portefeuille « asile et migrations » est aujourd'hui trop souvent l'exutoire de poussées populistes, ou le véhicule de politiques strictement managériales et déshumanisées. Nous pensons au contraire que ce portefeuille peut devenir un espace politique fondamental, et que les questions qui sont posées à nos sociétés par les migrations peuvent rendre celles-ci plus fortes. Parce que les migrations peuvent constituer le socle d'une meilleure protection et d'une plus grande émancipation pour tous. C'est le propos de cet ouvrage.

1

UNE VOIE SÛRE ET LÉGALE QUI SAPE L'ÉCONOMIE DES PASSEURS

Les images de migrants négociant avec des passeurs pour emprunter des routes dangereuses sont insupportables. Les voir monter clandestinement dans des camions ou s'entasser sur des rafiots de fortune avec le numéro des garde-côtes pour les appeler une fois dans les eaux internationales les transforme en malfaiteurs et les livrent à la vindicte de l'opinion.


La fermeture des frontières a engendré pour les passeurs un business phénoménal, devenu aujourd'hui le troisième trafic illégal le plus rentable du monde. Un trafic contre lequel les gouvernements mènent la guerre, mais qui trouve ses racines dans l'absence de voies sûres et légales. Les migrants sont les premières victimes de ce cercle infernal dans lequel la fermeture des frontières rend chaque jour les traversées plus dangereuses en même temps qu'elle renforce le business des passeurs. Au cours de l'été 2018, le taux de mortalité en Méditerranée s'élevait à plus de 5% : un migrant sur 18 n'arrivait jamais à destination.

Tant que des voies sûres et légales ne seront pas ouvertes pour les migrants, le décompte macabre continuera en Méditerranée, et le business des passeurs prospérera toujours davantage. Mais à cette option, les gouvernements ont préféré la guerre aux passeurs, et donc aussi la guerre aux migrants qu'ils transportent.

À la guerre, nous préférons le droit. Mais l'asile s'est

imposé peu à peu comme la seule porte d'entrée en Europe, contraignant ceux qui n'y étaient pas éligibles à se mettre hors la loi, faute de voie sûre et légale. C'est cette voie que nous proposons d'ouvrir: non seulement pour les réfugiés, mais aussi pour les migrants dits «économiques».

Une différence de statut obsolète



Dans les textes, la distinction entre réfugiés et migrants semble facile à établir: les réfugiés fuient des guerres et des persécutions, et leur statut est strictement défini par la convention  Genève. Les migrants, quant à eux, quittent volontairement leur pays pour divers motifs: pour améliorer leurs revenus, poursuivre leurs études, rejoindre leur famille... Sur le papier, la distinction est simple et logique, et l'on comprend facilement pourquoi les réfugiés ont besoin d'une protection internationale: ils risqueraient leur vie s'ils rentraient dans leur pays d'origine. La réalité des migrations, pourtant, est infiniment plus complexe, et rend la distinction malaisée – car tous les réfugiés sont aussi des migrants, et la différence entre les deux est fondée sur le statut, bien plus que sur les besoins ou la réalité des situations.

Les flux migratoires actuels sont souvent composés à la fois de migrants «économiques» et de réfugiés: ce sont des flux migratoires mixtes, qui mêlent des personnes qui quittent différents pays pour des raisons variables, et se retrouvent ensemble à un moment donné de leur parcours. Le concept de flux migratoires mixtes, développé depuis une quinzaine d'années¹, traduit bien l'évolution fondamentale des flux migratoires: les migrations d'aujourd'hui ne sont plus linéaires ni monocausales. Les itinéraires sont fragmentés, les motifs de




1 Voir notamment Nicholas Van Hear, Rebecca Brubaker et Thais Bessa, *Managing mobility for human development: The growing salience of mixed migration*, Human Development Research Paper 2009/20 ou Thomas Linde, «Mixed Migration. A Humanitarian Counterpoint», dans *Refugee Survey Quarterly*, 30(1), 2011, pp. 89-99.

départ multiples et intrinsèquement mêlés. D'ailleurs, quelle différence existe-t-il, au fond, entre un réfugié qui fuit la guerre et un migrant qui fuit la misère ou une catastrophe naturelle ?

Depuis le début de la « crise des réfugiés », pourtant, les réfugiés et les migrants ont souvent été opposés les uns aux autres, alors que les réfugiés sont aussi des migrants. Comme si les premiers étaient légitimes et que les autres ne l'étaient pas, comme s'il y avait d'un côté les « bons » réfugiés et de l'autre les « mauvais » migrants, comme si la protection des uns ne pouvait être renforcée qu'au détriment des droits des autres.



Pour justifier la différence de traitement entre les réfugiés et les migrants, on se réfère généralement à la convention  Genève, qui définit strictement le statut des premiers, excluant de facto les seconds du régime international de protection. Si la convention est aujourd'hui considérée comme une pierre angulaire du droit des réfugiés, à préserver à tout prix, ce n'est pas ainsi qu'elle a été conçue par ceux qui l'ont négociée. Le texte est un produit de la Guerre froide, un arrangement politique entre les quatre puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale, pour régler la question des milliers de réfugiés qui restaient déplacés en Europe par la guerre, à la fin des années 1940. À l'époque de sa signature, en 1951, la convention  s'applique alors qu'aux réfugiés déplacés en Europe suite à la Seconde Guerre mondiale. Et le négociateur français Rochefort met en garde contre toute tentative de conférer au texte une portée universelle : elle ne saurait s'appliquer aux réfugiés futurs². L'insistance sur les motifs politiques de la migration, dans la définition du réfugié, est aussi un camouflet infligé à la délégation

2 Dans le texte : « Le problème des réfugiés ne saurait être traité in abstracto, mais au contraire, en tenant compte des faits d'ordre historique. On a toujours tenu compte, jusqu'ici, pour définir le terme "réfugié", du fait qu'il faut, avant tout, pour établir cette définition, songer aux réfugiés provenant d'une certaine partie du monde ; cette définition est donc fondée sur des faits historiques. En donnant au texte un caractère universel, on tend à en faire un passe-partout. » Conférence des plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides, compte-rendu analytique de la 20^e séance, 26 novembre 1951.

tion soviétique, qui aurait souhaité une définition qui minimise l'importance des motifs. En conséquence, à l'exception de la Yougoslavie, aucun pays communiste ne ratifiera la convention , il faudra attendre un protocole additionnel, en , pour que la convention  puisse également s'appliquer hors de l'Europe, et à des réfugiés déplacés par d'autres conflits que celui de la Seconde Guerre mondiale.

Mais la définition du réfugié, elle, n'a pas varié d'un iota depuis 1951. Elle reste avant tout un compromis politique du début de la Guerre froide, imposé par les puissances occidentales, et qui ne correspond plus aujourd'hui à la réalité des migrations forcées. Voilà pourquoi ceux qui fuient la misère et la faim, les catastrophes naturelles ou les impacts du changement climatique, sont exclus de cette définition, et restent cantonnés dans la catégorie des migrants.

Cela occulte le fait que les motifs de migrations sont multiples, se cumulent et s'influencent mutuellement. Pourtant, chaque jour, il devient plus difficile et vain de vouloir séparer les causes politiques, économiques et environnementales des migrations, car ces motifs sont liés les uns aux autres. En Afrique, par exemple, on estime qu'un foyer sur deux dépend de l'agriculture pour assurer sa subsistance. Toute variation de la température ou de la pluviométrie a un impact dévastateur sur les récoltes et les moyens de subsistance. Il est évident que dans les facteurs qui poussent à l'exode rural, les éléments économiques et environnementaux se confondent.

La convention  Genève reste évidemment un outil essentiel pour  protéger les réfugiés : mais la catégorie juridique qu'elle crée pour les réfugiés ne peut être opposée à celle des migrants, comme si la migration des uns était plus légitime que celle des autres, et comme si nous pouvions nous ériger en juges de cette légitimité. D'une catégorisation juridique, on a fait aujourd'hui une stigmatisation politique. Car il faut

pouvoir le dire : la convention de Genève, aujourd'hui, n'est plus adaptée à la réalité des migrations forcées dans le monde, et ne protège qu'une faible proportion de ceux qui sont forcés de quitter leur pays. De surcroît, elle est surtout appliquée dans les pays du Sud : 85 % des réfugiés du monde sont aujourd'hui hébergés dans des pays en développement ou des pays émergents, souvent des pays limitrophes des pays d'origine des réfugiés. L'Europe accueille moins d'un dixième des réfugiés dans le monde³.

L'obsession de la catégorisation des migrants selon le motif de leur départ, plutôt que selon leurs besoins, est mortifère : elle conduit avant tout à l'exclusion de toute protection beaucoup de ceux qui en auraient besoin. Pour autant, réclamer aujourd'hui une révision de cette convention serait absolument suicidaire, et ne pourrait conduire qu'à une restriction drastique des droits des réfugiés. Plusieurs gouvernements européens réclament aujourd'hui une externalisation du droit d'asile en Europe : la présidence autrichienne du Conseil européen, en juillet 2018, proposait ainsi que toutes les demandes d'asile soient examinées en dehors du sol européen.


C'est l'état désolant du débat public actuel sur les migrations partout dans le monde et qui rend impossible toute discussion sur l'amélioration de la protection internationale des réfugiés, de peur de perdre ce que l'on a négocié en 1951. Une triste réalité qui nous fait considérer un mauvais compromis de la Guerre froide comme la pierre angulaire des droits des réfugiés.

Une réalité à prendre en compte : la migration économique

S'il est donc indispensable de préserver à tout prix le droit d'asile, notamment pour protéger les migrants

3 « UNHCR Global Trends. Forced Displacement in 2017 », mis en ligne sur www.unhcr.org.


victimes de violences et de persécution, il est tout aussi nécessaire d'ouvrir des voies sûres et légales pour les migrants que nous appelons « migrants économiques » – en d'autres termes, ceux qui ne sont pas éligibles à l'asile.

Une raison, à la fois éthique et pratique, commande cela. L'argument éthique réside dans le fait que la présence des migrants économiques n'est pas moins légitime que celle des réfugiés politiques. Bien sûr les seconds ont besoin d'une protection particulière. Mais les motifs qui poussent les premiers à quitter leur pays ne sont pas toujours si différents de ceux qui poussent les réfugiés à l'exil. La pauvreté, les catastrophes naturelles, les famines ou les dégradations de l'environnement ne sont pas reconnues comme des raisons qui peuvent donner lieu à l'asile, alors que ces motivations s'enchevêtrent souvent avec des crises humanitaires et des violences. Comme expliqué plus haut, sur le terrain, la distinction entre « réfugiés politiques » et « migrants économiques » est souvent ténue, tant les motifs de migration sont entremêlés les uns dans les autres  s'influencent mutuellement. Cette distinction, en réalité, sert bien davantage à justifier les politiques migratoires qui sont menées qu'à décrire une réalité empirique, alors que de nombreux travaux, dès les années 1990, avaient déjà mis en évidence le fait que cette distinction ne correspondait plus à la réalité. Alors que cette dichotomie semblait appartenir définitivement au passé, les gouvernements européens, soucieux de justifier leur gestion calamiteuse de la « crise des réfugiés », l'ont remise au devant de la scène. Pour accueillir décemment les réfugiés, il convenait de renvoyer chez eux les migrants.

La deuxième raison est d'ordre pratique. Si l'asile est la seule porte d'accès à un territoire, cela signifie que tous les migrants, quelle que soit leur situation, n'auront d'autre choix que d'emprunter cette porte. Mais c'est le meilleur moyen d'encombrer les systèmes d'asile, et surtout de les dénaturer: il cesse alors d'être une


protection humanitaire pour devenir un processus de contrôle et de gestion des migrations. Ces dernières années, les voies d'accès légales à l'Union européenne se sont drastiquement restreintes, et l'asile est largement devenu un instrument de contrôle des migrations. Les dernières propositions de réforme, au niveau national ou européen, ne portent que sur la politique d'asile : elles sont vouées à l'échec, sans même considérer leur contenu, et elles ne sont pas accompagnées d'une politique d'immigration. Sans cela, toute politique, aussi bien pensée soit-elle, sera vouée à l'échec. Parce qu'elle sera alors détournée de sa vocation humanitaire. Il est impensable que la demande d'asile soit pour l'instant le passage obligé de tous les migrants qui traversent la Méditerranée, y compris pour ceux qui n'y sont pas éligibles. Cette situation n'est pas tenable, ne serait-ce que pour des raisons pratiques.

Des voies pour tous les migrants

À côté de l'asile tel que défini par la convention  Genève, il faut donc ouvrir d'autres voies légales pour ceux qui ne sont pas en situation d'obtenir un statut de réfugié. Parce qu'il est essentiel de rendre possibles des voies sûres et légales pour la migration : ceux qui embarquent dans les bateaux ne savent pas s'ils obtiendront ou non l'asile. Permettre qu'ils arrivent en vie, dans des conditions dignes, est un impératif humanitaire.

Une fois arrivés à destination, les migrants dits économiques ne peuvent introduire qu'une demande d'asile, ce qui est absurde. Nier la réalité des migrations économiques est un non-sens. Elles sont structurelles : aucun mur ne les arrêtera, mais elles n'ont pas non plus vocation à être traitées via la procédure d'asile. Mais contrairement aux demandes d'asile, qui dépendent de facteurs extérieurs et sur lesquelles le pays de des-

mination n'a guère de prise, il est possible d'organiser les migrations «économiques». Si on ne laisse aucun espoir à ces migrants, c'est alors qu'ils vont prendre tous les risques, quitte à se retrouver dans l'illégalité. Et c'est en organisant cette migration que le pays de destination pourra définir une vraie politique migratoire, en partenariat avec les pays de départ et de transit.

Pour cela, il faut d'abord mobiliser d'autres instruments du droit humanitaire, qui permettent d'offrir une protection à ceux qui ne rentrent pas dans les critères stricts de la convention  Genève. Aujourd'hui, de nombreux migrants vulnérables ne peuvent recevoir une protection appropriée, parce qu'ils ne rentrent pas dans des critères définis en 1951, et qui ne correspondent plus à la réalité des migrations forcées. Ces instruments de droit international existent, mais sont trop souvent mobilisés pour se substituer à l'asile, plutôt que pour le compléter.

À côté des instruments de protection du droit, il faut mettre en place une véritable organisation de cette migration, qui peut se faire avec plusieurs moyens. Certains pays pratiquent un système à points: c'est le cas de l'Autriche, de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande, par exemple. Selon sa situation et ses qualifications, chaque migrant reçoit un certain nombre de points. Seuls ceux qui totalisent le nombre de points requis peuvent recevoir un permis de séjour. Ce système a l'avantage de la clarté: avant leur départ, les migrants savent s'ils recevront ou non un titre de séjour. Mais il favorise outrageusement les migrants jeunes et très qualifiés, dans une perspective très utilitariste de l'immigration. Seule l'élite peut migrer, et ce système participe largement du *brain drain* des pays du Sud, c'est-à-dire l'exode des travailleurs les plus qualifiés. D'autres pays pratiquent un système de quotas, qui se superpose parfois à celui des points: c'est le cas du Canada. Chaque année, le Parlement détermine le nombre de migrants qui recevront un permis de séjour,

et à quel titre. C'est ainsi que le Canada a accueilli 300 000 migrants en 2017, y compris des réfugiés, puisque ceux-ci sont inclus dans les quotas. Ce système est l'exemple type de l'immigration choisie, si souvent réclamée par de nombreux politiques européens. Là encore sont privilégiés les migrants les plus jeunes, les plus qualifiés, ou ceux qui entretiennent déjà d'étroites relations (familiales par exemple) avec le Canada. Enfin, il existe un système de loterie, comme celui pratiqué par les États-Unis avec la *green card*. C'est le système qui nous semble le plus équitable.

Une immigration choisie

Aux États-Unis, la loterie vise à diversifier l'immigration, en favorisant notamment les migrants originaires de certains pays sous-représentés aux États-Unis—50 000 visas sont ainsi distribués chaque année à ceux qui remportent la loterie, parmi les quelque 20 millions de participants annuels. Un participant sur 400 obtient donc un titre de séjour, soit un taux de succès de 0,25%. On peut bien sûr considérer que les chances d'obtenir un titre de séjour—une «carte verte»—via ce système restent minces. Mais elles ne sont pas nulles. À titre de comparaison, la probabilité de remporter la cagnotte de l'Euro Millions est de 1 sur 140 000 000, soit 0,000 000 7%. Au Lotto, en Belgique, la probabilité de remporter le gros lot est de 1 sur 8 000 000. Le système de loterie est accessible à tous, pour autant que l'on soit originaire d'un pays éligible.

Le système que nous proposons serait assez similaire: le nombre de titres de séjour serait décidé chaque année, ou périodiquement, par le Parlement. Et il en serait de même, potentiellement, pour les pays éligibles à la loterie.

Chaque année, la Belgique enregistre environ 130 000 nouveaux migrants, arrivés par des voies légales. La

plupart d'entre eux (60%) sont issus de pays de l'Union européenne. Parmi ces nouveaux migrants, environ 30000 arrivent au moyen d'un visa de longue durée, délivré pour des motifs familiaux (50%), scolaires (28%) ou professionnels (15%). L'immigration dite «économique» représente donc une assez faible proportion de l'immigration extra-européenne en Belgique. Il nous paraîtrait souhaitable que la Belgique puisse attribuer chaque année un certain nombre de visas de longue durée par une loterie. Ce nombre serait fixé annuellement (ou périodiquement) par le parlement, mais nous imaginons qu'il ne pourrait être inférieur à 20% des visas de longue durée délivrés par d'autres voies, de manière à ne pas réduire à peau de chagrin les chances d'être tiré au sort. Le parlement pourrait également choisir de privilégier certains pays dans le tirage, de manière à répondre à certaines situations internationales – on pense notamment à des pays traversant des crises économiques. Ces choix devraient alors être guidés par des préoccupations humanitaires, et non des intérêts économiques. Les candidats s'inscriraient en ligne ou dans les ambassades, et ceux qui auront été tirés au sort recevraient alors un visa de longue durée qui leur permettrait de s'installer en Belgique. En fonction du succès de la procédure, et pour décourager les participations non sérieuses, il pourrait être envisagé de prélever des frais de participation pour couvrir les coûts liés à l'organisation de la loterie.

Les avantages de la loterie d'immigration

Ce système, malgré ses défauts, présente à notre avis quatre grands avantages: pour le pays d'accueil, il permet de mieux contrôler son niveau d'immigration, et de tuer dans l'œuf l'idée, très répandue, d'une migration «hors de contrôle» ou chaotique. Pour les migrants qui ne sont pas éligibles à l'asile ou à un autre type de visa (au titre du regroupement familial, par exemple), il

offre une chance réelle de pouvoir un jour migrer par des voies sûres et légales, sans discrimination liée à son âge ou à ses qualifications. Ensuite, il permet une meilleure collaboration avec les pays d'origine des migrants, puisque le nombre de titres de séjour attribués par la loterie pourrait être fixé en concertation avec ceux-ci. Enfin, il permettra d'éviter que la convention de Genève ne soit détournée de son objectif de protection pour devenir un instrument de contrôle des migrations.

L'idée que le hasard décide ainsi du destin de certains migrants peut sembler choquante. Et nous ne nourrissons aucune illusion quant au fait que cela ne découragera pas certains de tenter malgré tout la traversée de la Méditerranée. Il faudra surveiller l'impact de la mesure et en faire l'évaluation régulière. Mais nous pensons que cela permettrait au moins de donner une réelle chance à ceux qui n'ont pas le droit à un titre de séjour dans les conditions actuelles, en créant une voie d'accès sûre et légale pour les migrants «économiques», et d'éviter ainsi que la procédure d'asile ne soit un instrument de contrôle des migrations.

2


UNE STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES MIGRANTS

Le premier impératif qui guide nos propositions est celui de réduire la violence que rencontrent les migrants au cours de leur parcours. La proposition de la loterie, énoncée ci-dessus, permettrait de réduire le nombre de traversées, mais elle ne peut occulter la nécessité d'un plan global de lutte contre la violence à l'égard des migrants.

La polarisation du débat entre souverainistes et droits-de-l'hommes a atteint une telle intensité qu'il faudra plus que du temps pour qu'il se stabilise sur un nouveau compromis. En attendant, les premiers gagnent du terrain et, quoi qu'en disent les seconds, les politiques menées par l'Union européenne et les États membres semblent a priori contenir les migrations : 2775 migrants quotidiennement entraînent dans l'UE par l'Italie, l'Espagne et la Grèce en 2015 ; ils n'étaient plus que le tiers en 2016 (995), plus d'un cinquième en 2017 (469), et plus d'un dixième en 2018 (49).

Pays	2014	2015	2016	2017	Au 4/7/2018
Italie	170100	153842	181436	119369	16707
Grèce	34442	853650	173614	29595	13825
Espagne	N/A	5309	8162	22108	15626

4 « Arrivées de migrants en Europe par la Méditerranée en 2018 : 33400 ; décès en mer : 785 », mis en ligne le 6 août 2018, sur www.iom.int.

De prime abord, il devient quasiment impossible de prétendre que les politiques européennes ne fonctionnent pas. Mais une lecture plus fine des chiffres perturbe l'analyse. En effet, si l'on regarde en détail la décroissance des arrivées en Europe, on doit reconnaître qu'elle a commencé bien avant que l'UE et ses États membres prennent des mesures de fermeture des frontières et passent le fameux accord avec la Turquie. Ceci accrédirait la thèse selon laquelle les arrivées en Europe ressembleraient aux autres mouvements de population : à un moment donné, pour des raisons internes, un groupe de population décide de se déplacer. Ensuite, « la poche est vidée » et ce ne sont pas les décisions externes qui impactent les futurs mouvements. Ce qui, aujourd'hui, ressemble à un succès dans le chef des autorités européennes relève du cauchemar pour les défenseurs des droits humains et surtout pour les migrants eux-mêmes : plus de 40 000 noyés en Méditerranée, restriction des libertés fondamentales au nom de la lutte contre le trafic d'êtres humains et du terrorisme, délit de solidarité, bavures policières à répétition... En Belgique comme en France et partout en Europe, les lois relatives à l'accès à la nationalité, au regroupement familial, à la régularisation pour raisons humanitaires ou médicales, à l'asile... n'ont jamais été aussi restrictives et broient le quotidien de milliers d'êtres humains. Les arguments sont rodés,  trouvent un écho certain dans la population : nécessité de garantir la cohésion sociale, lutte contre le terrorisme, préservation des valeurs occidentales, maintien de la sécurité sociale, défense de l'état  droit... Les tenants des droits de l'homme doivent  donc d'urgence revoir leur stratégie. Car ils perdent.

Un objectif fédérateur⁵

Nous identifions un objectif sur lequel pourraient se rejoindre les deux camps; un projet qui permette de conjuguer les efforts des deux parties dans un sens acceptable pour tous sur la question des violences. Si la fermeté est redevenue une valeur cardinale dans un monde empreint de doute, elle ne cherche que dans les cas extrêmes à traduire en violence d'État. Généralement, la plupart des États confrontés aux violences qu'ils induisent auront pour objectif de les éviter, ou à tout le moins de les réduire. Tenants des droits humains et défenseurs de la souveraineté nationale peuvent s'accorder sur la nécessité de prévenir et d'éliminer les violences à l'égard des migrants.



Il n'est pour cela pas nécessaire de questionner les politiques migratoires elles-mêmes. Pour permettre une mobilisation des deux pôles, l'approche devrait se concentrer exclusivement sur les dommages, sans ambition de contester l'objectif des politiques et des pratiques existantes. S'il est évident que la prévention et la réduction des violences se font dans l'intérêt des migrants, elles rétablissent également la dignité des communautés d'accueil et réconcilient les politiques et les pratiques avec les valeurs et principes fondamentaux de ces mêmes communautés. Notre conviction est que personne ne s'opposera officiellement à l'objectif de réduire les violences subies par les migrants tant que cela ne menace pas la finalité ou l'efficacité des pratiques et politiques qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Dans ce cas, des progrès tangibles peuvent être réalisés rapidement.

Nous invitons ceux qui pensent que la barre n'est pas placée assez haut à vérifier auprès des migrants victimes de violence s'il y a lieu de surseoir à toute élimi-

5 Ce chapitre retranscrit pour la réalité belge et, partant, européenne, les travaux menés par Pierre Verbeeren, Édouard Rodier (NRC-Europe) et Yves Pascouau (European Migration Law) pour préparer une campagne mondiale de prévention et d'élimination des violences à l'égard des migrants. Le texte de ce chapitre est donc une réécriture autorisée de la note de synthèse reprenant ces travaux.

nation de ces violences tant qu'il n'y a pas de consensus sur les politiques migratoires à mener.

Cette lutte systématique contre la violence ne se fonderait donc pas sur un argumentaire moral mais sur la recherche d'efficacité d'une part, et de cohérence au sein de l'État d'autre part. En effet, les mécanismes violents portent atteinte aux migrants mais aussi à l'État de droit : la traite des êtres humains, le travail au noir et l'exploitation (y compris sexuelle), les marchands de sommeil, les violences policières... attentent à la dignité humaine mais aussi à la crédibilité de l'État, seul dépositaire de la violence légitime.

Notre thèse centrale s'appuie donc sur deux piliers : d'un côté, ouvrir une voie de migration sûre et légale par tirage au sort tout en consolidant l'asile, et de l'autre lutter systématiquement contre toutes les violences à l'égard des migrants d'où qu'elles viennent. Ces deux leviers de changement doivent modifier la situation actuelle  qui est inacceptable pour tout le monde, et remettre  la réalité migratoire en phase avec l'État de droit et les droits humains.

De quelles violences parle-t-on ?

Nous devons constater que les violences sont omniprésentes sur le trajet migratoire. Médecins du Monde a répertorié plus de 150 « situations types » de violences à l'égard des migrants. En voici quelques-unes qui permettent de se faire une idée de l'étendue du problème. Commençons par le champ du travail où nous



6



étape supplémentaire peut être franchie en analysant l'efficacité des politiques et des pratiques visant à contenir les migrations en influant sur les ambitions individuelles des migrants. Dans certains cas, elles sont contre-productives : elles conduisent massivement à des comportements de contournements souvent illégaux et à des stratégies d'adaptation négatives. Ce faisant, elles créent les conditions de tensions supplémentaires – par exemple en encourageant le développement d'une économie souterraine où la création de richesses ne contribue pas au renforcement d'un modèle économique ouvert à tous. Modifier ces politiques permettrait d'atteindre deux objectifs : réduire les violences à l'égard des migrants et améliorer l'efficacité globale des politiques migratoires menées.

constatons des salaires promis et non payés (ou mal payés) parce que le/la migrant.e est dans une situation de dépendance à l'égard de l'employeur. Nous faisons face à des horaires indécents (trop longs, de nuit, coupés...) pour les mêmes raisons; ou à des logements sur le lieu de travail ou à proximité avec privation totale ou partielle de liberté de mouvement en dehors du travail; ou encore à des recrutements forcés où, pour des raisons externes au travail, le travailleur n'a (quasiment) pas le choix d'accepter le travail et/ou les conditions de travail; à des prêts à taux usurier, par l'employeur à la famille du travailleur destiné à obliger le travailleur à rester pour rembourser; à l'utilisation d'une langue inconnue par le travailleur pour lui imposer des conditions, des pratiques ou des activités défavorables; à l'obligation de relations sexuelles en échange d'un travail; à des formes d'esclavage même; ou encore à des situations où le permis de séjour et le permis de travail dépendent du bon vouloir d'un parrain via le sponsorship ou la *kafala*⁷...

Dans le champ de la santé, du corps ou de l'intimité, l'impact des violences est destructeur: stérilisation forcée, obligation des preuves d'homosexualité, refus de soins, torture, tests biomédicaux ayant des effets secondaires négatifs pour apporter la preuve de l'âge, soumission à des privations ou des humiliations pour obtenir les empreintes digitales, abandon des personnes partiellement ou totalement déshabillées...

Parcourir ces listes mène à l'écœurement. Elles doivent être écrites, lues et enregistrées pour que chacun se rende compte de cette violence sans détour. On met tant de soin à la taire, à la cacher derrière des termes

7 La *kafala*, dans le vocabulaire des migrations, est un système utilisé pour surveiller les travailleurs migrants oeuvrant principalement dans le secteur de la construction au Bahreïn, en Irak, en Jordanie, au Koweït, à Oman, au Qatar, en Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis. Le système exige que tous les travailleurs non qualifiés aient un parrain dans le pays, généralement leur employeur, qui est responsable de leur visa et de leur statut juridique. Cette pratique a été critiquée par les organisations de défense des droits de l'homme pour avoir créé des possibilités faciles d'exploitation des travailleurs, étant donné que de nombreux employeurs retirent leurs passeports et abusent de leurs travailleurs avec peu de chances de répercussions juridiques.

tels que «la vulnérabilité»⁸, à la minimiser et parfois même à la justifier que nous devons faire un gros travail pour rendre visible l'invisible et pour la dénoncer avec la plus grande fermeté.

Voici une dernière liste –mais il y en a d'autres– qui mobilise des éléments administratifs: les passeurs (et parfois les autorités) confisquent souvent les documents de voyage ou d'identité; le recours à la justice devient payant et parfois hors de prix; les décisions de justice favorables aux migrants font parfois systématiquement l'objet d'un recours ou ne sont pas appliquées, des preuves sont exigées alors qu'elles sont matériellement impossibles à apporter...

Comment lutter contre cette violence ?

Nous pouvons puiser dans l'Histoire. Dans la grande Histoire. Elle nous relate plusieurs initiatives visant à éradiquer la violence à l'encontre de groupes particulièrement exposés à des sévices et à des abus: les esclaves, les minorités ethniques, les enfants, les femmes, les personnes d'orientation sexuelle minoritaire... Toutes ces initiatives ont nécessité (et nécessitent toujours parce que rien n'est jamais acquis) une mobilisation internationale et une action locale. Faire régresser la violence à l'égard des migrants exigera pareillement une mobilisation d'envergure et plurielle. Et donnera un écho renouvelé aux grandes causes des siècles précédents qui ont contribué à façonner les civilisations nouvelles.

Prévenir et mettre un terme à la violence à l'égard des migrants nécessite de reconnaître qu'il s'agit d'une priorité fondamentale et invite à ce qu'elle devienne une entreprise collective impliquant toutes les parties prenantes possibles à tous les niveaux pertinents.

8 La lecture en termes de vulnérabilité présente un biais terrible. Elle situe l'origine du problème chez la victime et peut incidemment éluder une véritable analyse de l'environnement. On préfère alors parler de mesures préventives ou de protection plutôt que de tâcher d'influer sur le cadre. Tout se passe comme si le cadre oppresseur était inaltérable.

Nous proposons une approche dite «multi-stakeholders», c'est-à-dire mobilisatrice de toutes les forces vives de la société: les États, les administrations territoriales, les entreprises, les syndicats, les secteurs professionnels, les écoles, les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires, les cultes... Avec une telle approche, nous affirmons que chacun peut jouer son rôle pour mettre un terme à la violence contre les migrants grâce à une meilleure sensibilisation, à des politiques précises et à des actions concrètes.

Lister les violences

La première étape consiste à dresser l'inventaire des violences afin de se rendre compte de l'ampleur des dégâts. Personne ne réalise à quel point les violences sont omniprésentes sur le parcours migratoire, y compris lorsque ce parcours passe par (ou s'arrête) chez nous. Tout acteur social pourrait documenter les violences observées. Chaque fenêtre d'observation venant compléter les informations recueillies par les autres. Une simple école primaire peut montrer ce que vivent les enfants des migrants ainsi que leurs parents. Une centrale syndicale peut mettre en lumière la violence dans le milieu de travail, dans les relations sociales et entre collègues. Une association de directeurs d'entreprises peut donner son propre éclairage. Une ONG peut dresser des constats locaux ou régionaux dans sa sphère de travail, qu'elle soit la santé, le logement, l'intégration... Cette étape d'observation gagnerait à être coordonnée, mais ce n'est pas obligatoire. Rien n'empêche un acteur de se lancer même si la mobilisation n'est pas générale. Nul besoin d'organisateur pour participer à cette démarche spontanée. Par contre, rien n'interdit de faire tache d'huile et de convaincre son collègue, sa hiérarchie, ses partenaires, sa fédération voire son autorité (communale, régionale...). Une association locale a toute légitimité pour se mettre à observer, avant de présenter ses conclusions au Conseil communal et ainsi de suite. Les acteurs intermédiaires

peuvent également s'appliquer à dresser l'inventaire : les partenaires sociaux pour l'emploi, les mutuelles pour la santé, le Comité P pour la police, l'Institut national des droits de l'homme⁹ comme observatoire central des violences, etc.


Une matrice d'observation est quasiment finalisée afin de standardiser l'approche et surtout d'accompagner les acteurs. Mais une initiative sans grille a également tout son sens. Cette matrice identifie, nous l'avons dit, plus de 150 situations types dans lesquelles des violences peuvent être observées. Cette liste n'est pas limitative (et sera d'ailleurs enrichie progressivement) mais elle permet d'attirer l'attention des observateurs sur des réalités qu'ils n'avaient pas imaginées et qu'ils ne repéreraient probablement pas sans qu'on attire l'attention dessus. Cette matrice invite à identifier la fréquence du comportement violent signalé et son intensité, et à tenir compte de la vulnérabilité particulière de certaines victimes (mineurs non accompagnés, personnes handicapées, etc.). Elle favorise l'identification des causes principales du comportement signalé et invite à penser les possibilités d'influencer certains de ses auteurs.

L'ampleur du phénomène exige de construire une méthodologie permettant d'identifier et de classer les situations dangereuses tout en garantissant, à toutes les étapes du processus, la protection des données personnelles relatives aux victimes de violence. De même, progressivement, ces observations devront faire l'objet de vérifications afin de garantir l'objectivité de l'étude, et pour constituer le socle efficace de la seconde étape du processus.

Agir pour ne plus laisser faire

Après l'observation et l'analyse, l'action. De nouveau, chaque acteur peut agir à son niveau même si des synergies peuvent renforcer l'efficacité de l'action. La


⁹ Pour la Belgique, actuellement, Myria pour le volet « Migrations ».

deuxième étape de l'initiative consiste directement à améliorer la situation et à réduire le niveau de violence infligé aux migrants, de là où nous sommes : dans une école, dans une commune, au niveau d'un secteur professionnel (imaginons le secteur du nettoyage de bureau, ou celui de la cueillette des fruits), dans une zone de police ou un tribunal. Chaque acteur qui le souhaite peut s'engager à prévenir et éliminer les violences observées. Nous pensons que  telles actions, aussi isolées soient-elles, ont une valeur magistrale. Elles signent le refus du statu quo, la possibilité d'une amélioration et surtout l'absence de réduction du migrant à un sous-être humain. Si ne rien faire, c'est accepter, faire, c'est proposer. Au sein de cette proposition peut naître un basculement.

Il faudrait pour cela définir un plan d'action adapté à la situation, avec des objectifs spécifiques. Nous recommandons à chaque acteur de formaliser son engagement en décrivant préalablement ce qu'il souhaite entreprendre et les moyens pour y parvenir. Cela en ne comptant que sur ses propres moyens. Le plus souvent, il agirait seul ou avec peu d'aide. Les objectifs doivent donc être atteignables par sa propre action. Agir, même seul, apporte la preuve que des alternatives existent. Cette preuve est un puissant levier de changement. Une grappe d'acteurs agissant dans le même sens a plus de poids qu'une même coalition de contestation. Nous pouvons apporter ces alternatives à la violence dans les lieux de négociation et de décision politique. Nous pouvons faire la preuve que les violences faites aux migrants ne sont pas consubstantielles aux politiques migratoires.


Canaliser le « monopole de la violence »


Ce n'est qu'au travers de résultats que nous pourrions nous adresser aux acteurs centraux de la question migratoire : les États souverains. Les États ont la responsabilité première de protéger les populations vivant sur leur territoire. Les États ont également le « monopole

de la violence»¹⁰ légitime¹¹. C'est le principe même d'un État de droit. Nulle autre violence que celle d'État n'est acceptable c'est-à-dire que seul l'État pour  cer quelqu'un à exécuter une décision de justice, l'État peut emprisonner, arrêter, tirer sur une personne, matraquer des manifestants, faire expulser une personne de son logement, pénétrer dans un domicile contre la volonté de son résident... Si tel est le cas et que seul l'État peut être violent et si cette violence est, pour des raisons démocratiques, fortement balisée, il revient aussi à l'État d'éliminer celles qui n'émanent pas de lui et celles qui, bien qu'émanant de lui, ne sont pas légales. Nous pensons par exemple aux violences policières perpétrées sans mandat, aux barrières administratives dans l'accès à des droits fondamentaux dues aux excès de zèle de quelque fonctionnaire, à la xénophobie de tel agent, ou au besoin d'affirmation de tel autre commis de l'État.

En agissant pour protéger les migrants contre toutes les formes de violence, les États contribueront à réduire les tensions entre les communautés, à rétablir les droits des migrants et à renforcer leurs capacités d'intégration.

Comme il s'agit de lutter contre les violences et non –à ce stade– d'infléchir les politiques migratoires, les mesures devront porter sur chacun des secteurs concernés: le travail, la santé, le logement, la police, la justice... L'outil transversal par excellence est le plan d'action national. La méthodologie du plan d'action national est connue puisqu'elle a été appliquée en matière de lutte contre la pauvreté, de développement durable, d'égalité entre les femmes et les hommes, etc. Plus les acteurs de terrain auront contribué à l'obser-

10 À l'occasion d'une conférence sur «le métier et la vocation d'homme politique», Max Weber cherche à définir l'État. Observant que celui-ci exerce des activités identiques à celle d'autres formes de communautés humaines, il affirme qu'il faut chercher sa spécificité ailleurs que dans ses activités. Du point de vue sociologique, le propre de l'État se trouve en réalité dans l'un des moyens qu'il emploie : il est le seul groupement à bénéficier, sur son territoire, de la violence physique légitime. 

11 À l'exception notable de la légitime défense -même très balisée.

vation des violences et à la mise en œuvre d'actions concrètes à leur niveau, plus les plans d'action nationaux seront incarnés dans la réalité et porteront le désir du changement.

Rendre leur humanité aux migrants

La quatrième étape passe par le droit, alors que les trois premières étaient volontaristes. Pour prendre la mesure de cette étape, nous voulons mobiliser une autre cause majeure ayant vécu un parcours similaire avant d'en arriver à des textes contraignants: la violence à l'égard de femmes. Après des années de mobilisation, elle fait aujourd'hui l'objet d'une convention du Conseil de l'Europe. La convention d'Istanbul, datée du 11 mai 2011, pour la prévention et l'élimination des violences à l'égard des femmes se fonde sur une analyse sans concession des rapports hommes-femmes. Le préambule est sans ambiguïté en «reconnaissant que la violence à l'égard des femmes est une manifestation des rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes ayant conduit à la domination et à la discrimination des femmes par les hommes, privant ainsi les femmes de leur pleine émancipation».

Dans la convention d'Istanbul, le terme «violence à l'égard des femmes» doit être compris comme une violation des droits de l'homme et une forme de discrimination à l'égard des femmes. Il désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée. C'est un texte contraignant pour les États, c'est-à-dire qu'il ne produit pas des recommandations mais des obligations, à appliquer à travers des politiques coordonnées à tous les niveaux de pouvoir (article 7). C'est le cas pour la Belgique qui a ratifié le texte en mars 2016 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016). Il implique la responsabilité de l'État dans

le traitement des violences faites aux femmes. L'État belge est considéré comme responsable des faits de violences, au même titre que l'auteur des violences, s'il ne met pas en œuvre ce qu'il doit pour empêcher et ensuite pour poursuivre ces violences (principe de « diligence voulue » prévu à l'article 5). La convention interdit toute violence commise à l'égard des femmes par les autorités et institutions de l'État et vise la suppression de toute victimisation secondaire, celle qui se produit lorsque les services ou institutions auxquels une femme victime de violences s'adresse font eux-mêmes preuve de violences (parce qu'ils restent aveugles aux violences, les banalisent ou échouent à offrir soutien et protection aux femmes). Et enfin, la convention impose, dans son article 8, que les parties octroient des ressources financières et humaines appropriées pour la mise en œuvre adéquate des politiques intégrées, mesures et programmes visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente convention, compris ceux réalisés par les organisations non gouvernementales et la société civile.

Il y a quelque chose de cet ordre dans notre rapport aux migrants. Si nous sommes violents à leur égard, c'est parce que nous ne leur reconnaissons pas une humanité semblable à la nôtre. Comme c'est encore trop le cas avec les femmes. Comme il est fréquent de voir des parents revendiquer la qualité éducative de la gifle parce que « l'enfant n'est pas encore l'égal de l'homme ». « Le migrant n'est pas citoyen » et la spirale s'enclenche : « Il n'a pas les droits des citoyens », puis « Il ne peut pas bénéficier des droits de l'homme », ensuite « Ce n'est pas tout à fait un humain », et enfin « S'il fuit la police, il mérite que la police lui tire dessus ». Comme un lapin, c'est-à-dire pas un humain.

Pour rédiger un tel projet de convention, ou de loi à l'échelle belge, nous pouvons compter sur nos universités. La question essentielle réside dans la négociation de cet instrument de droit. Là encore, les réseaux universitaires peuvent jouer. Nous avons vu la plupart de

nos universités se déclarer «hospitalières» et marquer une rupture avec la politique menée par le gouvernement belge. Et au-delà de la Belgique, elles peuvent prolonger cet engagement en mobilisant leurs puissants réseaux internationaux comme lobbies majeurs en faveur de cette convention.

Une loi belge –comme une convention internationale– pour la prévention et l'élimination de toute forme de violence à l'égard des migrants est un instrument pragmatique pour avancer dans notre objectif. Au-delà, elle constituerait un engagement renouvelé pour l'égalité entre les êtres humains. Ce qui n'est pas rien. La xénophobie n'est qu'un avatar de plus de notre machisme, de notre paternalisme et des démons que l'humanité combat, cahin-caha, depuis des millénaires. Nous inscrire dans cette perspective participe à l'histoire. Il s'agit une fois encore de façonner des civilisations nouvelles.

Ces quatre étapes, y compris une loi contraignante, peuvent se mettre en œuvre en Belgique, directement, sans avoir besoin d'en référer à l'Europe, aux États frontaliers, aux États tiers, aux Nations unies. Ensemble, c'est mieux. Mais ce n'est pas une contrainte. Elles signent deux vérités: primo, seuls ceux qui le souhaitent s'engagent. Secundo, ceux qui le veulent peuvent le faire. Chacun pose ses choix par rapport à son champ de compétences plutôt qu'en appeler –ou se déresponsabiliser– aux autres.

«Glocale» c'est-à-dire à visée globale mais à ancrage local, «multi-stakeholders» puisque mobilisatrice de toutes les forces vives et pas uniquement de l'État ou d'un acteur particulier, cumulative parce que chaque résultat permettra d'enrichir la méthode et de mobiliser de nouveaux acteurs, cette méthode en quatre temps aura un impact transformationnel parce qu'elle rehaussera les migrants au rang de pairs, de semblables à nous. Et c'est la condition sine qua non de toute justice.

3

UN PROCUREUR SPÉCIAL DÉDIÉ À LA LUTTE CONTRE LE RACISME

Si les violences que subissent les migrants sont patentes au cours de leur parcours, elles perdurent souvent une fois qu'ils sont arrivés à destination. Ces dernières années ont été marquées, en Europe, par une recrudescence du racisme et de la xénophobie. En Allemagne, des marches néonazies sont désormais régulièrement organisées. En Italie, les agressions contre les migrants se multiplient, et plusieurs cas de meurtre ont été recensés. Nous croyons fermement que ces violences physiques trouvent leur origine dans un climat raciste délétère, souvent alimenté par les politiques eux-mêmes, et dont les réseaux sociaux sont trop souvent le déversoir. En Belgique, comme ailleurs en Europe, les délits racistes ne sont que très rarement poursuivis. Ils sont pourtant condamnés par la loi, depuis 1981. La loi Moureaux proscrit toute forme de discrimination fondée sur la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique¹². La loi du 10 mai 2007, qui amende la première, punit également toute incitation à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne au motif de sa nationalité, de sa prétendue race, de sa couleur de peau, de son ascendance ou de son origine nationale ou ethnique. Mais, alors que la loi est régulièrement brandie en porte-éten-

12 Termes de loi du 30 juillet 1981, article 3.

dard de la lutte contre le racisme, elle n'a jamais reçu les moyens permettant sa mise en œuvre effective¹³.

En septembre 2018, la présentatrice des bulletins météo de la RTBF, Cécile Djunga, avait choqué le pays entier en révélant dans une vidéo postée sur Facebook les insultes racistes qu'elle recevait régulièrement. Qu'importe que la victime soit connue ou non. En mars 2018, la Fédération européenne de football, l'UEFA, renonçait ainsi à poursuivre les auteurs des cris de singe qui accompagnaient l'entrée du diable rouge Michy Batshuayi sur les pelouses du club de Dortmund. Si les personnalités sont évidemment plus exposées, et donc plus susceptibles d'être sujettes aux insultes et aux menaces que les autres, d'innombrables anonymes en sont aussi victimes au quotidien, dans un silence assourdissant – qui rend la parole des personnalités d'autant plus importante.

Chaque année, ce sont ainsi des dizaines de milliers d'injures racistes qui sont proférées, des milliers de cas de discriminations raciales qui surviennent, des centaines d'agressions racistes qui sont tolérées. Quelques minutes passées sur les réseaux sociaux – ou pis encore, sur les forums dédiés aux commentaires des articles des sites de journaux en ligne – suffisent à se faire une idée de la dimension du problème. Les commentaires racistes et xénophobes, certains se réjouissant directement de la mort de migrants, ou appelant au meurtre de ceux qui les défendent, y pullulent par milliers, parfois même sous la véritable identité de leurs auteurs. La seule publication de ce livre risque de nous valoir des bordées d'insultes et de menaces sur les réseaux sociaux.

13 L'évaluation 2017 de la loi antiracisme réalisée par Unia constate que « de manière générale, la lutte contre les discriminations n'est pas une priorité pour les autorités judiciaires, administratives et disciplinaires compétentes et que l'application de la législation laisse à désirer ». Cinglant. Rapport d'évaluation, février 2017, téléchargeable sur www.unia.be.

Banalisation des propos racistes et haine ordinaire

Pourquoi ces délits racistes ne sont-ils jamais poursuivis? En premier lieu parce que les victimes de ces délits déposent rarement plainte. Ensuite parce que les plaintes sont trop souvent classées sans suite, faute de temps et de moyens pour instruire les dossiers, et parce que ces délits sont hélas considérés comme mineurs au regard d'autres priorités ou d'autres enquêtes.

Ces délits sont pourtant graves, et devraient être dûment poursuivis. Ils sont inacceptables non seulement pour le tort qu'ils infligent à leurs victimes, mais ils sont également dangereux parce qu'ils enclenchent un engrenage qui libère d'abord la parole raciste, et ensuite les agressions. En août 2015, le quotidien populaire *La Meuse* relatait ainsi la mort tragique de cinquante migrants qui avaient péri étouffés à l'arrière d'un camion frigorifique à la frontière austro-slovaque. Les commentaires postés sous l'article par les lecteurs¹⁴ sont particulièrement révélateurs du déferlement de la parole raciste. Ce qui est frappant, à la lecture nauséabonde de ces « posts », c'est de voir à quel point chacun va plus loin que le précédent dans l'abjection, parce que chacun s'y sent autorisé par l'affirmation préalable. C'est ainsi que s'écrivent quotidiennement, presque l'air de rien, des abjections qui nous auraient paru inimaginables il y a quelques années ou quelques mois seulement.

Et ce sont souvent les politiques eux-mêmes qui, par des « dérapages » savamment calculés, vont alimenter cet engrenage de la haine ordinaire. Parce que chaque « dérapage », chaque outrage, chaque provocation représente aussi un gain de popularité sur le dos des migrants. C'est sans doute sur les réseaux sociaux, da-

14 « Triste, oui si on veut... mais c'est peu!!!! », « Ohhhhhhh j'aurais aimé lire cette nouvelle au p'tit dej... », « Dans un camion de saucisses en plus! lol » suivi de « oui mais des saucisses halal », « Génial on attend les suivants », « c'est déjà ça dommage que le camion n'était pas plus grand » [si



vantage peut-être encore que dans les conversations de bistrots, que ce déferlement de haine est le plus évident. Les militants d'extrême droite les ont massivement envahis parce qu'ils ont parfaitement compris que ces réseaux –et Twitter en particulier– étaient volontiers considérés comme des jauges de l'opinion publique, des sondages instantanés, par les politiques et les journalistes. Il s'agit ici d'une stratégie redoutable de l'extrême droite : une avalanche de commentaires racistes et xénophobes sur Facebook ou Twitter aura pour but principal de convaincre politiques et journalistes que l'opinion publique est majoritairement hostile aux migrants. Et entraînera à sa suite un grand nombre de commentaires et de publications qui surenchériront dans la haine, puisque les algorithmes des réseaux sociaux ont pour particularité d'exposer chaque usager en priorité à des commentaires qui sont proches de ses propres vues et opinions.

Si ce déferlement de commentaires haineux et racistes est possible, c'est d'abord en raison d'un climat d'hostilité aux migrants entretenus par de nombreux politiques dans l'espoir de succès électoraux, et qui va conforter les sentiments les plus racistes dans l'idée qu'ils représentent une opinion majoritaire. Et il y a ensuite cet extraordinaire sentiment d'impunité, qui trouve sa source dans l'absence quasi systématique des poursuites pour délits racistes.

Pour des poursuites systématiques

C'est la raison pour laquelle nous proposons que soit nommé un procureur spécial chargé de la poursuite systématique de ces délits. Il arrive régulièrement que des procureurs spéciaux soient nommés pour traiter certaines causes en priorité—on pense bien entendu en premier lieu à la lutte contre le terrorisme. Force est

hélas! de constater que sans moyens spécifiquement alloués, la lutte contre le racisme ne sera jamais une priorité. La mission de ce procureur serait de poursuivre les auteurs de ces délits racistes, jusqu'ici protégés par une quasi-impunité.

Unia, le Centre fédéral pour l'égalité des chances, est régulièrement saisi de dossiers d'incitation à la haine ou à la discrimination raciale, mais n'intente d'action en justice qu'en ultime recours, lorsque les procédures de médiation et de règlement transactionnel ont échoué ou lorsque le délit est particulièrement grave. Ce sont ainsi moins de 15 dossiers par an qui sont effectivement introduits en justice. Le procureur que nous proposons de nommer aurait pour mission d'instruire ces trop nombreux dossiers qui restent lettres mortes, et en particulier les délits et les discours de haine, comme les propos publics racistes, islamophobes ou antisémites. Les propos tenus sur les réseaux sociaux sont des propos publics, et beaucoup arguent trop facilement de la liberté d'expression pour tenter de faire oublier que les propos qui incitent délibérément à la discrimination, à la haine, à la ségrégation ou à la violence envers une personne sur la base de critères raciaux sont punis par la loi. Ce procureur pourrait être rattaché au Parquet fédéral, dont la compétence s'étend sur tout le territoire, et qui a été créé pour permettre de rechercher les infractions particulièrement graves – comme la traite des êtres humains, le terrorisme, la criminalité organisée ou le blanchiment d'argent – qui dépassent la compétence des parquets locaux. En ajoutant les délits racistes à la liste de ces infractions particulièrement graves, le législateur poserait un geste très fort, qui marquerait la priorité donnée à la lutte contre le racisme.

Nous n'avons pas la naïveté de penser que la nomination d'un tel procureur empêcherait à elle seule la parole raciste ni que tous les délits de ce type pourraient être poursuivis. Mais nous pensons qu'elle adresserait

un signal fort, qui rappellerait à tous que beaucoup des commentaires postés sur les réseaux sociaux notamment, ne constituent pas des opinions comme les autres, tolérées au nom de la liberté d'expression, mais bien des délits condamnés par la loi. Et que, ce faisant, certains engrenages de la haine pourraient s'en trouver brisés.

4

LES FRONTIÈRES COMME ESPACES DE CONTRÔLE ET D'INCLUSION

Les premières propositions développées dans cet ouvrage visaient avant tout à réduire les violences auxquelles font face les migrants. Mais il est impossible de parler des migrations sans aborder la question cardinale des frontières, de la liberté de circulation et de la coercition.

Notre approche se veut avant tout pragmatique, pour engager une politique positive autour de frontières qui, malheureusement, polarisent le débat: toute critique de la politique gouvernementale est immédiatement disqualifiée par notre secrétaire d'État de #opengrenzen¹⁵ comme si l'ouverture des frontières constituait l'épave ultime, celui dont la seule évocation suffit à légitimer sa politique. Ce sujet pousse nos valeurs jusqu'à leurs limites: comment choisir les leviers de changement permettant de trouver le sens d'une politique positive sans générer de fracture au sein de la société? Quels sont ces leviers du changement?

Notre raisonnement, comme affirmé plus haut, s'appuie sur deux leviers en particulier: des migrations légales et la lutte contre la violence pour générer progressivement un espace juridique sécurisé et des conditions d'installation respectées.

15 Exemple du 2 septembre 2018: le commissaire flamand aux Droits de l'enfant déplore l'enfermement des mineurs dans les centres fermés. Sur Twitter, Théo Francken estime que «le commissaire aux Droits de l'enfant ne proposant aucune solution que l'amnistie au nom de l'enfant lorsque des parents persistent dans leur refus de quitter le territoire, il est en faveur des frontières ouvertes».

Cette double démarche devrait, pendant les cinq ou dix années à venir, conduire à une baisse de l'immigration illégale et des atteintes aux droits humains. Nous serons alors dans une phase de régularisation, non du séjour de quelques-uns, mais du système migratoire proprement dit. Dans cette période transitoire de normalisation, c'est-à-dire entre la situation politique actuelle (où nos dirigeants portent atteinte aux droits fondamentaux sous prétexte que les migrants ne respectent pas le droit de séjour), et la situation où les migrants utiliseront des canaux sécurisés au bénéfice de tous, les frontières peuvent rester un instrument utile à bien des politiques, dont la politique migratoire.

Débat crispé autour des frontières

La période de crispation actuelle sur les migrations n'est pas propice au débat sur l'ouverture des frontières. Chaque jour semble nous éloigner davantage de cette perspective. Même si elle peut apparaître comme un horizon souhaitable, force est de reconnaître que l'idée même de l'ouverture des frontières se heurte aujourd'hui à une opposition virulente de la part des gouvernements et des opinions publiques. Une des raisons de cette opposition tient à la confusion, souvent entretenue par ceux-là mêmes qui entendent les fermer davantage encore, entre l'ouverture des frontières et la suppression de celles-ci, comme si l'ouverture des frontières allait provoquer, en même temps, la disparition des États. L'ouverture des frontières n'implique pas la disparition de celles-ci, mais par contre elle rendrait inutiles un certain nombre de mesures que nous préconisons ici, à commencer par la loterie.

Mais notre propos se veut pragmatique, et tout indique, même si l'on peut s'en désoler, que l'ouverture des frontières n'arrivera pas demain. Dans un monde où les dif-

férents pays sont sans cesse davantage dépendants les uns des autres, les frontières restent largement perçues comme un ultime rempart face à la perspective d'un monde dérégulé. En effet, l'utopie d'un gouvernement mondial semble désormais très loin, et il est vraisemblable, dans ce monde plus en plus inégalitaire, que les frontières continuent à apparaître comme un moyen de protection des citoyens. Parce qu'elles fixent un cadre qui reste, en l'état actuel des choses, un possible moyen de redistribuer les richesses et de lutter contre les inégalités.

L'État-nation est secoué et la souveraineté nationale doit entamer sa mue au regard des interdépendances croissantes. Mais entamer ce débat au départ de la question migratoire focalise tout l'enjeu sur la posture de l'étranger. Ne tombons pas dans ce piège tendu par ceux qui prônent le repli sur soi et veulent saper le projet européen. Ne faisons pas payer les migrants pour un problème qui ne les concerne pas au premier chef.

Nous pensons néanmoins possible et souhaitable de prendre quelques mesures-clés qui permettraient de ne plus faire des frontières les instruments d'exclusion qu'elles sont aujourd'hui.

Fin de l'enfermement

La première d'entre elles est d'interdire la détention pour des raisons liées à la régularité du titre de séjour. D'abord et tout de suite pour les enfants, comme nous le précisons ci-dessous. Au-delà, si l'on peut sanctionner administrativement la présence sur le territoire sans autorisation, il est totalement disproportionné d'aller jusqu'à priver des personnes de liberté parce qu'elles n'ont pas (ou souvent plus) le bon papier.

Cette décision devrait s'appliquer en Belgique, mais aussi en Europe particulièrement dans les relations internationales de l'Union européenne. Cela signifie que la Belgique plaiderait fermement pour l'interdiction des centres fermés ou de rétention, pour la transformation

des hotspots¹⁶ en « centres d'orientation » ouverts, pour la création de centres de contrôles¹⁷ et de plateformes de débarquement¹⁸ proscrivant la privation de liberté.

Moratoire sur les éloignements

Parallèlement, nous demandons un moratoire sur les éloignements le temps qu'ils fassent l'objet d'une évaluation sérieuse au regard de leur impact sur les comportements migratoires, de leur efficacité immédiate, et au regard du coût que cela représente sur le plan de la dignité humaine.

Les personnes migrent-elles moins par crainte d'un éloignement? Les éloignements pratiqués sur une année ont-ils un impact sur le volume migratoire? Qui éloignons-nous?

Type d'éloignement (en 2016) ¹⁹			Effectifs
Rapatriements	Vers le pays d'origine		3080 ²⁰
	(Re)prises	Dublin	1138 ²¹
		Bilatérales	43
	Total		465
Refoulements à la frontière	Total		1543 ²²
Retours volontaires	Avec l'aide de l'Office des étrangers (incl. Fedasil)		550
	Organisation internationale pour les migrations (OIM)	Centres fermés et maisons de retour	46
	Autres		4071
Total			4667 ²³
Total			10861

16 Sur les hotspots (centres de crise) tels que définis par la Commission européenne en mai et septembre 2015, voir « The Hotspot approach to managing exceptional migratory flows », mis en ligne le 12/09/18, sur <https://ec.europa.eu>.

17 Sur les centres de contrôles tels qu'envisagés par le Conseil européen du 28 juin 2018 et développés par la Commission européenne, voir « Migration: "controlled centres" in the EU Member States. Follow-up to the European Council. Conclusions of 28 June 2018 », mis en ligne sur <https://ec.europa.eu>.

18 Sur les plateformes de débarquement tels qu'envisagés par le Conseil européen du 28 juin 2018 et développés par la Commission européenne, voir « Migration: regional disembarkation arrangements. Follow-up to the European Council. Conclusions of 28 June 2018 », mis en ligne sur <https://ec.europa.eu>.

Que gagnons-nous vraiment à éloigner vers la Roumanie, l'Albanie, le Kosovo, la Slovénie? Pourquoi l'Ukraine et la Géorgie figurent-elles en si bonne position dans les éloignements? Nous détruisons l'Europe lorsque nous mobilisons le règlement Dublin pour renvoyer plus de mille demandeurs d'asile vers l'Italie, la Grèce ou la Pologne. L'investissement public dans les éloignements est peu efficace puisque, lorsqu'on retire les Européens (dont les Albanais), les dublinés et les Brésiliens (dont il est de notoriété publique que l'éloignement fait partie du système migratoire), le nombre de personnes éloignées se réduit à peu de choses. Enfermer pour des raisons administratives est disproportionné et fait la preuve que certains êtres humains seraient moins humains que d'autres puisqu'on peut les enfermer pour des raisons mineures. Le principe d'«unité de l'homme», au nom duquel aucun être humain n'est indésirable, doit nous empêcher de priver l'Homme de son humanité, a fortiori pour des raisons administratives. Le Parlement devrait avoir une discussion sérieuse sur ces questions éthiques.

Obligation de signalement

La troisième mesure que nous proposons est la suppression de la clandestinité. Actuellement, quelques dizaines de milliers de personnes vivent cachées en Belgique. Elles n'ont pas de titre de séjour et risquent l'enfermement. En effet, la présence sur le territoire sans titre de séjour est qualifiée de crime.

Avec un moratoire sur les éloignements et la suppression de l'enfermement, l'État pourrait enjoindre et inciter ces personnes à une déclaration de présence et leur proposer des mesures de régularisation.

Pour que l'État fonctionne bien, il est souhaitable qu'il sache qui est sous sa juridiction. Ainsi, se déclarer pourrait devenir obligatoire pour bénéficier d'une aide médicale urgente, de la scolarisation des enfants, ou de la protection de la police par exemple. À défaut, ces per-

sonnes ne seraient pas enfermées – nous avons expliqué pourquoi plus haut – mais recevraient une sanction administrative du même ordre que les sanctions existantes à l’égard des Belges qui ne remplissent pas leurs obligations administratives.

Cette déclaration de présence générerait une relation de réciprocité : protection contre contribution. L’État pourrait contrôler, savoir et décider. Il faut pour cela que l’échange soit positif pour tout le monde. Pour l’État, d’abord, qui y gagnerait deux choses : il sait avec précision qui est présent sur le territoire et, de ce fait, il peut favoriser la contribution de chaque migrant à la société. Pour le migrant, ensuite, qui ne devrait plus se cacher et pourrait bénéficier de droits inaliénables comme la sécurité, la santé et l’éducation de ses enfants sans crainte. En résumé : on ne criminaliserait plus la présence sur le territoire sans titre de séjour. On obligerait tout le monde à se déclarer. La frontière, dès lors, marquerait un espace d’inclusion, et non plus d’exclusion. Pour être clair, précisons deux choses.

D’abord, le fait d’octroyer des droits à des personnes sans titre de séjour n’est pas nouveau : les personnes dites « sans-papiers » peuvent déjà bénéficier de la scolarisation de leurs enfants, de l’aide médicale urgente et – théoriquement – de la protection de la police. La différence est dans l’automaticité : aujourd’hui, l’accès à ces droits fait l’objet de barrières administratives importantes qui représentent d’ailleurs des coûts de transaction gigantesques (par exemple, on estime que les coûts de gestion de l’aide médicale urgente avoisinent les coûts de soins de santé, ce qui n’est pas efficace sur le plan économique et pose des problèmes de santé publique et d’accès aux soins).

Ensuite, cette obligation de déclaration invite en miroir à ce que la Belgique impose à ses ressortissants de déclarer leur véritable lieu de résidence. Pas de double standard. Nombre d’Occidentaux vivent dans un autre


pays que celui de leur domicile légal pour des raisons fiscales ou par simple omission de se déclarer à l’Ambassade. Ils bénéficient sans contribuer.

Dans la foulée, ces personnes seraient invitées à introduire une demande de régularisation.

Possibilité de régularisation


Aujourd’hui, toute demande de régularisation doit –pour être recevable– s’accompagner de la preuve que le migrant ne peut raisonnablement pas introduire sa demande à partir de son pays d’origine. Cette preuve est quasiment impossible à apporter. Cela conduit à ce que 8 demandes sur 10 soient rejetées sans examen de fond. Sur les deux restantes, une sera refusée, l’autre acceptée²⁴. En clair, les chances de régularisation sont extrêmement faibles et conduisent les migrants à ne pas introduire de demande. Supprimons cette exigence de sorte qu’un maximum de personnes présentes sur le territoire revienne dans la légalité.

Lorsque ce double mécanisme (déclaration et régularisation) sera mis en place, l’État belge enregistrera probablement, selon les estimations officieuses, entre 100 à 150 000 nouveaux résidents. Ils disposeront d’un certain délai pour introduire une demande de régularisation sur base d’un véritable projet.

Nous en rons au chapitre relatif à la sortie des migrants des structures sociales d’accueil pour expliquer comment favoriser la contribution des migrants. Mais pointons à ce stade que la régularisation des personnes dites «sans-papiers» offre un éclairage nouveau sur les conditions de travail dans lesquelles ces migrants se trouvaient (travail au noir, exploitation...), ou sur les conditions de logement qui leur étaient réservées (marchands de sommeil, insalubrité...). En clair, cette régularisation portera immanquablement atteinte à tous ceux qui profitent actuellement de l’insécurité des mi-

24 Statistiques de l’Office des étrangers, rapport 2016.

grants sans titre de séjour. Certains secteurs seront fortement affectés comme l'horeca, la rénovation privée, les grands chantiers de construction, la cueillette des fruits, le textile, le logement... Il conviendra tout autant d'observer le comportement de ces secteurs que celui des migrants en voie de régularisation.

Voici donc quatre mesures – fin de l'enfermement, moratoire sur les éloignements, obligation de signalement et possibilité de régularisation – qui visent à légaliser toute migration, et donc à transformer les frontières en instruments d'inclusion. Ces mesures devraient faire l'objet d'une évaluation constante et objective parce qu'elles interviennent sur des phénomènes subtils et mouvants. La dépénalisation du séjour illégal ne risque-t-elle pas, néanmoins, d'attirer des flux migratoires importants vers la Belgique? La question est légitime, mais nous y répondons par la négative. Le concept de l'«appel d'air»²⁵ est un leurre. Il n'a jamais été validé par la recherche scientifique²⁶, alors qu'il fonde la doctrine²⁷ de la «fermeté»: «Ne nourrissez pas les réfugiés. Sinon d'autres viendront», déclarait Carl Decaluwé, gouverneur de Flandre occidentale en février 2016. Pourtant, nous avons démontré que l'accueil organisé chez l'habitant et par la Plateforme citoyenne à la porte d'Ulysse n'a pas créé le moindre «appel d'air». Depuis  l'été 2015, les

25 En migration, la notion d'«appel d'air» se base sur l'idée qu'il existe un gigantesque marché de la migration mettant en relation une offre et une demande. Celui-ci s'alimenterait par des facteurs «push» qui tendent à éloigner les gens de chez eux (la guerre, la misère, le désœuvrement) et les facteurs «pull» qui les attirent dans tel ou tel pays. Dans ce cadre, l'appel d'air désigne le mouvement qui, au sein de ce marché, incite les migrants à s'orienter vers l'une ou l'autre destination par effet d'aubaine ou d'attractivité, informés par les médias (y compris sociaux), la rumeur ou le bouche-à-oreille. Depuis l'afflux de demandeurs d'asile de l'été 2015, les pays européens se sont lancés dans un poker menteur prenant pour toile de fond cette peur de l'appel d'air, en prenant une série de mesures unilatérales qui visent clairement à décourager les migrants, demandeurs d'asile ou non, à venir dans leurs pays respectifs. «La Migration en chiffres et en droits 2016», rapport annuel de Myria, p. 7.

26 «Réfugiés. Le mythe de l'appel d'air», dans *Politis*, n° 1451, 27/04/17, mis en ligne sur www.coordination-urgence-migrants.org.

27 Le gouvernement fédéral belge qualifie sa politique migratoire de «ferme et humaine».

citoyens belges offrent un accueil inégalé aux migrants en transit et pourtant, Bruxelles ne compte pas un nombre plus important de migrants en transit qu'il y a un an. Fin août 2017, le ministre de la Sécurité intérieure inquiétait d'en compter jusqu'à 720. Un an plus tard et après quelque 200 000 nuitées hospitalières chez l'habitant, la police estime qu'ils sont exactement le même nombre²⁸. Ce sont les inégalités mondiales et les conditions de vie épouvantables qui causent les migrations. Pas la tartine de plus qu'on distribue à la gare du Nord ou l'installation d'une toilette publique au parc Maximilien.

Pour avancer vers la transformation des migrations en circulation des personnes, c'est sur la mobilité des migrants qu'il faut agir, stimulant ainsi les entrées et les sorties. Les gains économiques associés à la libre circulation des personnes ont été plusieurs fois documentés. L'économiste du développement Michael Clemens estimait ainsi, il y a quelques années, qu'une ouverture complète des frontières pourrait quasiment doubler le PIB mondial²⁹. Plus récemment, une équipe de chercheurs belges quantifiait les gains de l'ouverture des marchés du travail entre 11,5 et 12,5% du PIB mondial³⁰. Ces projections sont évidemment hypothétiques. Par contre, les migrants développent déjà de très nombreuses activités transnationales, en lien avec leur pays d'origine, notamment par l'envoi de sommes d'argent très largement supérieures aux montants de l'aide publique au développement. En 2017, ces transferts d'argent vers les économies en développement et en transition ont atteint la somme de 466 milliards de dollars, et sont en hausse continue, malgré des frais de transaction qui demeurent élevés (autour de 7% de la

28 Ce qui n'empêche pas l'auteur de considérer que la situation s'empire

29 Michael A. Clemens, « Economics and Emigration : Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk ? », dans *Journal of Economic Perspectives*, 25(3), 2011, pp. 83-106.

30 Frédéric Docquier, Joël Machado et Khalid Sekkat, « Efficiency Gains from Liberalizing Labor », dans *The Scandinavian Journal of Economics*, 00(0), 1-44, 2015.

somme transférée). Dans certains pays, ces transferts représentent une part très substantielle de l'économie nationale : au Maroc, par exemple, ils représentent environ 7 % du PIB. Dans d'autres pays, ce chiffre est supérieur à 10 % : en Haïti, ces transferts représentent 29 % du PIB. Les études³¹ montrent que cet argent est généralement utilisé pour des dépenses liées à la vie quotidienne, et n'est que rarement investi dans des projets de développement. Une plus grande circulation entre les pays de départ et de destination permettrait le développement d'activités économiques transnationales qui bénéficieraient à la fois aux deux pays. Nous ne croisons que trop de migrants qui restent bloqués en Europe parce que s'ils la quittent, ils ont toutes les raisons de croire qu'ils ne pourront plus jamais y entrer. La circulation devrait remplacer les migrations lorsque la violence des trajectoires migratoires aura disparu.

31 Voir par exemple Susanne Melde, Frank Laczko et François Gemenne, *Making Mobility Work for Adaptation. Results from the MECLEP global research*, Genève, IOM, 2017.

5

DES AMBASSADES COMPÉTENTES EN MATIÈRE D'ASILE

Au plus fort de la crise des réfugiés, lorsque la priorité – qui n'a pas changé depuis – de rétablir des voies d'accès sûres et légales vers l'Europe s'est imposée, plusieurs voix, dont les nôtres, avaient plaidé (en vain) pour que les ambassades des pays européens à Amman, Beyrouth ou Ankara délivrent des visas humanitaires aux réfugiés syriens, pour leur permettre de rejoindre l'Europe en avion et leur éviter la périlleuse traversée de la Méditerranée. L'appel avait trouvé un écho auprès de certains politiques, et en Italie, à l'initiative de la Communauté Sant'Egidio, une ONG catholique, le gouvernement avait délivré quelques milliers de visas humanitaires au travers d'un programme-pilote. Expérience reproduite fin 2017 par la Belgique avec Caritas et les évêques. À l'inverse, dans une affaire très médiatisée, la Belgique avait refusé de délivrer un visa humanitaire à deux familles coincées en Syrie, et le secrétaire d'État Francken avait même obtenu de la Cour de Justice de l'Union européenne la confirmation que la délivrance de tels visas relevait de la seule prérogative des gouvernements concernés.

Ce sont les ambassades et consulats qui ont la charge de délivrer les visas qui permettent aux étrangers de venir en Belgique, que ce soit pour un court séjour touristique, des études, rejoindre sa famille ou venir travailler. Alors qu'un passeport belge donne accès à 185 pays³² sans devoir jamais solliciter l'obtention d'un visa,

32 *Henley Passport Index*, 2018.

un passeport afghan ne donne accès qu'à quelque 30 pays sans visa, et 32 pour un passeport somalien, et 33 pour un passeport pakistanais. Tous ceux qui possèdent un passeport émis par un pays en développement se trouvent dans ce cas. L'Office des étrangers a l'énorme pouvoir de décider qui peut venir en Belgique ou non. Et les motivations de ses décisions sont parfois obscures : chaque année, des collègues étrangers sont ainsi empêchés d'assister à des colloques universitaires, par exemple. Chaque année, des parents sont empêchés d'assister au mariage de leurs enfants, ou à la naissance de leurs petits-enfants. Chaque année, des décisions qui semblent injustes et incompréhensibles sont prises, sans qu'on en maîtrise véritablement les raisons. Il s'agit donc d'un pouvoir quasi discrétionnaire, malgré l'existence de critères d'examen et de règles d'octroi explicites, tel que le Code des visas.

Les ambassades, par contre, ne disposent pas de compétence en matière d'asile et n'enregistrent donc pas ce type de demande. Même les visas humanitaires sont généralement délivrés pour raisons médicales, davantage que pour des raisons liées aux persécutions ou aux violences dont serait victime le demandeur. Ceci signifie que les demandeurs d'asile doivent impérativement voyager jusqu'au pays à qui ils demandent la protection pour pouvoir déposer leur demande. Et ce voyage se fait souvent au prix de tous les dangers.

Une nouvelle compétence

C'est la raison pour laquelle nous proposons qu'il soit désormais possible à ceux et celles qui souhaitent demander l'asile en Belgique de le faire depuis une ambassade belge à l'étranger, peu importe qu'elle se trouve dans leur pays ou dans un pays tiers. Cela implique évidemment de doter les ambassades d'une

véritable compétence en matière d’asile –et de garantir que les droits du demandeur soient intégralement respectés– et d’un attaché à l’asile, comme il existe des attachés militaires ou des attachés culturels. Cet attaché serait délégué du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA)³³ ou de l’Agence européenne de l’asile, si celle-ci est un jour créée³⁴. Il serait chargé d’instruire les dossiers de demande d’asile, de mener les entretiens avec les requérants, et de statuer en première instance. Cet attaché à l’asile serait le seul habilité à traiter les demandes, de manière à protéger les demandeurs d’éventuels abus ou pressions. Il serait également le garant de la régularité des procédures.

Ce mécanisme a déjà été testé avec succès par plusieurs pays (notamment la Suisse, jusqu’en 2013). Il permet de réduire considérablement les dangers auxquels font face les demandeurs d’asile lors de leur voyage, puisqu’ils ne sont plus tenus de se trouver en Belgique pour déposer leur demande. En ce moment, l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (l’OFPRA, alter ego français du CGRA) mène régulièrement des missions dans certains pays de transit pour recueillir les demandes d’asile et statuer directement sur les dossiers.

Le CGRA, en Belgique, procède également à des opérations de relocalisations. Il s’agit là d’opérations de reprises par la Belgique de demandes d’asile introduites à partir des pays de transit comme la Turquie, le Liban, la Jordanie pour les Syriens, ou l’Ouganda pour les Congolais (RDC). Un peu plus de 1300 personnes ont ainsi été « réinstallées » en Belgique en 2017. C’est une procédure qui se rapproche de celle que nous proposons, et qui vise à épargner aux personnes en besoin de protection un dangereux et coûteux voyage vers l’Europe.

33 L’organisme chargé, en Belgique, de statuer sur les demandes d’asile.

34 Voir le chapitre suivant.

C'est au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) qu'il reviendrait d'identifier ces personnes. Après cette identification, ces personnes pourraient demander un visa pour raison humanitaire à l'ambassade. Le CGRA examinerait cette demande comme s'il s'agissait d'une demande de protection et, si l'analyse est probante, inviterait l'ambassade à délivrer le visa. Une fois arrivée en Belgique, la personne verrait son visa immédiatement commué en protection. Ce ne serait toutefois pas un statut de réfugié.

Ceux qui recevraient leur statut de réfugié dans une ambassade pourraient en effet voyager vers la Belgique par des voies sûres, légales et beaucoup moins coûteuses—sans doute en avion.

Mettre fin aux voyages meurtriers

Cette proposition, néanmoins, ne saurait être assimilée à une mesure d'externalisation de l'asile, dénoncée avec raison par beaucoup —à commencer par nous-mêmes—, inquiets de voir l'asile en Europe se réduire comme une peau de chagrin. En effet, l'externalisation des frontières telle qu'elle est actuellement mise en œuvre consiste à payer des États partenaires pour qu'ils accueillent eux-mêmes les candidats à la migration.

Dans notre proposition, la Belgique continuerait d'instruire la demande d'asile et de statuer sur celle-ci: il ne saurait être question de confier cette compétence à un gouvernement ou à un organisme tiers, même si une organisation comme le HCR pourrait évidemment être sollicitée pour fournir un appui logistique —c'est le cas lors des missions que le CGRA ou l'OFPRA mène en Afrique pour le moment. Ensuite, les possibilités d'appel devraient rester identiques, quel que soit le pays où la demande a été introduite— directement en Belgique ou dans un pays étranger. En cas de refus en première

instance, le demandeur aurait la possibilité de faire appel auprès du Conseil du contentieux des étrangers, quel que soit l'endroit où la demande a été introduite. Surtout, cette possibilité de demander l'asile dans une ambassade ne saurait devenir une obligation : il doit impérativement rester possible de demander l'asile directement sur le territoire belge, et ceux qui n'auraient pas effectué la demande via une ambassade ne sauraient voir leur demande refusée a priori.

En effet, il peut exister une quantité de raisons pour lesquelles il peut être dangereux, voire impossible, d'introduire une demande via une ambassade. D'abord la Belgique ne dispose pas d'une représentation diplomatique dans tous les pays, même si des arrangements peuvent évidemment être trouvés avec les ambassades d'autres pays européens – a fortiori si une Agence européenne de l'asile se met en place. Surtout, il peut être dangereux pour le demandeur d'asile de déposer sa demande dans son pays d'origine, notamment s'il est directement persécuté par son gouvernement. C'est la raison pour laquelle il est essentiel que tous les demandeurs puissent déposer leur demande dans n'importe quelle ambassade : il serait certainement plus facile et plus sûr de déposer sa demande dans un pays voisin ou dans un pays de transit.

Nous pensons qu'une telle procédure permettrait de limiter considérablement la dangerosité des voyages entrepris par ceux qui sont déjà persécutés dans leur propre pays ou qui craignent de l'être. Bien sûr, cela n'empêchera pas certains de tenter le voyage, et rien ne garantit que ceux qui auraient vu leur demande refusée dans une ambassade ne tenteront pas le voyage quand même, pour demander asile ailleurs. Mais nous pensons qu'il faut voir les choses depuis la perspective de ceux qui sont persécutés, et recevront un statut de réfugié : pour ceux-là, il ne sera pas nécessaire de livrer leur sort dans les mains d'un passeur. Ceux-là pourront venir en

Belgique avec l'assurance d'y être accueillis comme réfugiés, et de pouvoir démarrer une nouvelle vie. C'est le sens de notre proposition.

L'explosion des demandes: une crainte infondée


On peut alors légitimement craindre, néanmoins, que la demande d'asile n'explode: le voyage à entreprendre empêche beaucoup de demander l'asile, soit parce qu'ils n'ont pas les moyens de rémunérer des passeurs, soit parce que le parcours est considéré comme plus risqué que la menace qu'ils subissent dans leur pays d'origine, soit parce que leur santé ou leur âge ne leur permet plus un tel voyage. Mais s'il est possible de demander l'asile directement à l'ambassade, ne peut-on craindre une augmentation exponentielle de la demande d'asile, à la fois parce que ceux qui ne peuvent entreprendre le voyage pourraient demander eux aussi l'asile, mais surtout parce que beaucoup n'hésiteraient pas à tenter leur chance, tout simplement? À cette crainte légitime, nous opposons trois arguments.

D'abord, il est moralement insupportable que l'asile soit réservé à ceux qui ont la possibilité d'entreprendre un voyage périlleux et souvent meurtrier. Nous ne pouvons tout simplement pas accepter l'idée que la traversée du Sahara, puis de la Méditerranée, fonctionne comme un processus de sélection naturelle, qui réserve l'asile à ceux qui ont la chance d'arriver vivants. Nous ne pouvons pas accepter non plus l'idée que le voyage fasse parfois courir aux demandeurs d'asile des dangers et des violences plus grands encore que ceux auxquels ils sont exposés dans leur pays d'origine. Ce seul argument, moral, éclipse à notre sens tous les autres.

Ensuite, si une loterie d'immigration est mise en place pour ceux qui ne peuvent prétendre à l'asile, comme nous le proposons (voir le chapitre 1^{er}), c'est vers cet

instrument que seraient naturellement dirigés ceux qui voudraient simplement « tenter leur chance », de manière à ce que l'asile soit réservé à sa fonction de protection humanitaire. Notre proposition de doter les ambassades d'une compétence en matière d'asile est donc parfaitement complémentaire avec celle d'une loterie d'immigration. Et l'on pourrait d'ailleurs imaginer que l'attaché en matière d'asile soit aussi compétent pour les questions d'immigration, et puisse orienter chacun vers l'instrument le plus approprié. Comme nous l'avons signalé plus haut, une politique d'asile qui ne serait pas accompagnée également d'une politique d'immigration est condamnée à échouer.

Enfin, à partir du moment où des voies sûres et légales existent, pour les migrants économiques comme pour les demandeurs de protection internationale, la lutte contre les passeurs prend une dimension très différente. Certes, il existe un certain nombre de réseaux qui poussent les gens à la migration. Et il est certain que ces réseaux, criminels ou non, continueront à avoir besoin d'argent et donc à chercher des candidats au passage clandestin. Mais quelle sera la valeur ajoutée d'un passeur si le passage légal est possible ? Il ne restera alors plus que les réseaux de trafiquants et pour ceux-là, tous les démocrates chercheront à ce qu'ils soient mis hors d'état de nuire.

Nous sommes conscients que la mesure aurait bien entendu un coût, puisqu'il faudrait déléguer un (ou plusieurs) attaché(s) à l'asile dans chaque ambassade de Belgique à l'étranger. Mais la mesure permettrait aussi de réaliser d'importantes économies, qui pourraient la financer. D'abord, on peut imaginer que les demandes d'asile introduites directement sur le territoire belge seraient moins conséquentes,  qui épargnerait des coûts administratifs importants. Ensuite, l'État n'aurait plus à charge les demandeurs d'asile pendant leur période d'attente. En 2015, les coûts de l'accueil des

demandeurs d'asile s'élevaient à 276 millions d'euros, selon la Cour des comptes³⁵. Enfin, et c'est peut-être l'économie la plus importante, même si elle paraît évidente: les coûts financiers³⁶ et humains des rapatriements forcés diminueraient considérablement.

Enfin, il reste le cas des pays en guerre, ou des situations où l'urgence impose d'évacuer au plus vite des personnes qui sont en danger immédiat, sans que l'on ait le temps ou la possibilité d'étudier chaque demande d'asile au cas par cas. De plus en plus, il faut pouvoir déployer des instruments de protection collective, ou d'urgence, en complément de l'asile. C'était notamment le cas des réfugiés syriens, qui fuyaient les bombes et les attaques. Pour ceux-là, il faut déployer l'instrument des visas humanitaires, bien davantage qu'il ne l'est aujourd'hui. La délivrance de visas humanitaires permettrait à ceux qui sont en danger immédiat de venir en Belgique en toute sécurité, sans devoir attendre que l'on statue sur leur éventuelle demande d'asile. Avec ce visa, ceux qui sont en danger pourraient embarquer dans le premier avion. Et une fois à destination, ils pourraient ensuite introduire une demande d'asile, ou alors rentrer chez eux une fois la situation apaisée. Le visa humanitaire serait d'une durée limitée, mais suffisante pour évaluer l'évolution d'une situation. L'idée du visa humanitaire est double: il s'agirait d'abord d'éviter un voyage périlleux à ceux qui sont en danger, en leur permettant immédiatement de quitter leur pays. Et il s'agit aussi de développer d'autres instruments de protection, en complément de l'asile, notamment pour ceux qui sont en danger mais qui ne peuvent prétendre à un statut de réfugié: c'est le cas des victimes des catastrophes naturelles ou des dérèglements clima-

35 Cour des comptes, rapport «Accueil des demandeurs d'asile», octobre 2017.

36 Ceux-ci varient selon les années, mais se situent généralement aux alentours de 10 millions d'euros.

tiques, par exemple. Doter les ambassades d'une compétence en matière d'asile permettrait aussi d'assurer cette protection. À la fin de l'année 2017, selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 68,5 millions de personnes avaient été contraintes de quitter leur domicile³⁷. Parmi elles, seuls 20 millions environ bénéficient du statut de réfugié: c'est dire l'ampleur des défis de protection.

37 UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2017*, juin 2018.

6

UNE AGENCE EUROPÉENNE DE L'ASILE

Doter les ambassades d'une compétence d'asile, néanmoins, ne suffirait sans doute pas à apaiser les tensions sur les migrations au sein de l'Union européenne. Depuis le début de la « crise des réfugiés », le système de Dublin est au cœur des querelles entre pays européens, qui se renvoient les migrants de l'un vers l'autre, dans une sordide partie de bras de fer politique. Les règlements de Dublin³⁸ imposent que la demande d'asile soit introduite dans le premier pays européen traversé, ceci afin d'éviter qu'une même personne dépose la même demande dans plusieurs États membres³⁹ et ne crée ainsi une surcharge de travail administratif. Mais un tel système ne peut évidemment fonctionner que s'il existe une égalité de traitement des demandes dans tous les pays de l'Union européenne, ce qui n'est absolument pas le cas : aujourd'hui cohabitent en Europe vingt-huit systèmes d'asile très différents les uns des autres. Selon le pays dans lequel la demande est déposée, les critères d'octroi du statut de réfugié sont profondément différents, de même que les conditions d'accueil. Il en découle donc une profonde injustice pour les demandeurs d'asile, dont la demande aura plus ou moins de chances d'être acceptée selon le pays dans lequel elle aura été déposée. En 2017, par exemple, la Belgique a accordé en première instance un statut de réfugié

38 Le dernier en date, dit règlement de Dublin III, adopté en juin 2013, remplace le règlement Dublin II de 2003, qui lui-même complétait la convention de Dublin, adoptée en 1990 et entrée en vigueur en 1997.

39 Pratique que l'on désigne cyniquement par le terme de « shopping de l'asile », comme s'il s'agissait de dénicher la meilleure affaire.

à 47% des demandes d'asile ; l'Allemagne à 40% ; la France à 21% –et l'Italie et la Hongrie respectivement à 4% et 3% seulement...

Le système de Dublin : caduc et injuste

Le système est également injuste pour les pays européens situés sur la rive nord de la Méditerranée, l'Italie et la Grèce en particulier, l'Espagne dans une moindre mesure. Le règlement de Dublin a été imaginé lorsque la plupart des demandeurs d'asile arrivaient en avion, ce qui les répartissait plus naturellement à l'intérieur du continent. Mais aujourd'hui, les réfugiés qui introduisent une demande d'asile en Europe sont nombreux à arriver par la mer, et à accoster donc sur les côtes grecques ou italiennes. Les îles de Lampedusa, Kos ou Lesbos sont ainsi devenues, depuis plusieurs années, les symboles de la crise de l'asile en Europe. En vertu de cette réglementation, c'est donc à l'Italie et à la Grèce que revient la charge de l'accueil des réfugiés et de l'instruction de leurs dossiers d'asile. Les dirigeants de ces deux pays se plaignent depuis longtemps d'être laissés seuls en première ligne en raison de leur position géographique, dans l'indifférence de leurs homologues européens. C'est d'ailleurs l'absence totale de solidarité européenne qui décidera le gouvernement italien à mettre fin à l'opération humanitaire *Mare Nostrum*, en novembre 2014. Et c'est ce même sentiment d'abandon qui nourrira l'exaspération des Italiens et les amènera, à l'été 2018, à fermer leurs ports aux navires de secours humanitaires, provoquant une nouvelle crise européenne. Et quand à la fin du mois d'août 2015, devant l'ampleur de la crise humanitaire, Angela Merkel a pris la décision inédite de ne plus appliquer les règlements de Dublin, elle va également provoquer de nouvelles tensions européennes.

Si chacun s'accorde aujourd'hui sur la caducité du système de Dublin et la nécessité de le revoir, les gouverne-

ments européens continuent à se renvoyer l'un à l'autre les « dublinés »⁴⁰ ces demandeurs d'asile qui ont déjà été enregistrés dans un autre pays européen que celui dans lequel ils se trouvent. En l'absence d'une harmonisation des systèmes d'asile européens, en particulier sur les critères d'octroi du statut de réfugié, le système de Dublin était pourtant caduc dès son lancement. Le plan de relocalisation des réfugiés, proposé par la Commission européenne en 2015 pour imposer une solidarité dont on aurait pu espérer qu'elle soit spontanée, fut lui aussi un échec : plusieurs pays l'ont refusé, et plus de deux ans après son lancement, en novembre 2017, seuls 32 % des quotas avaient été remplis. En dessous de la moyenne européenne, la Belgique avait ainsi relocalisé 1059 réfugiés sur un quota de 3812⁴¹.

Cette crise politique est profonde, parce qu'elle ne touche pas à une question technique ou financière, mais bien aux valeurs fondamentales de l'Union européenne. Ce qui est en cause, ce ne sont pas les migrants, mais bien la coopération et la solidarité européennes. Ce que cherchent les gouvernements populistes qui ont pris le pouvoir en Italie, en Hongrie, en Autriche et sans doute demain dans d'autres pays, c'est tout simplement à détruire le projet européen lui-même, avec l'arme de la peur inspirée par la « crise migratoire ». C'est déjà cette peur qui avait été utilisée pour construire le succès de la campagne du *Brexit*, en faisant notamment croire aux électeurs que les migrations deviendraient hors de contrôle en Grande-Bretagne si celle-ci restait membre de l'Union européenne. Peu importe que la Grande-Bretagne ne fasse pas partie de l'espace Schengen, peu importe qu'elle n'ait vu aucun bateau débarquer sur ses côtes : dans le populisme souverainiste, le rejet des migrants et celui de l'Union européenne se renforcent mutuellement.

Le système actuel de Dublin est donc à la fois injuste pour les demandeurs d'asile et pour les pays de pre-

40 En 2017, la Belgique a ainsi renvoyé 1138 « dublinés ».

41 Commission européenne, *Progress Report on the European Agenda on Migration Relocation*, 15 novembre 2017.



mier accueil, mais il est aussi mortifère pour le projet européen, à cause des tensions qu'il provoque. Chacun s'accorde sur la nécessité de sa révision, mais personne ne veut accueillir les migrants.

Or, ceux-ci veulent avant tout, souvent, introduire une demande d'asile en Europe, bien davantage que dans un pays particulier – même si certains sont déterminés à demander l'asile dans un pays spécifique, et ne souhaitent pas le demander dans un autre pays. Il semble évident que la seule solution pour éviter que les États ne se renvoient les migrants les uns aux autres, et pour éviter que la charge de l'accueil, en l'absence de solidarité européenne, ne pèse exagérément sur les pays de première arrivée, serait d'avoir une gestion véritablement européenne, à tout le moins supranationale, de l'asile. C'est la raison pour laquelle nous proposons de créer une véritable Agence européenne de l'Asile, qui ne serait pas seulement un instrument d'assistance aux gouvernements, mais qui instruirait les demandes d'asile introduites sur le sol européen. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) verrait ainsi, pour les pays qui le désirent, sa compétence renforcée jusqu'à pouvoir octroyer le statut de réfugié.

Centraliser les demandes

Les demandeurs d'asile n'introduiraient plus une demande d'asile dans un pays particulier, mais directement auprès de cette nouvelle agence, qui instruirait leur dossier au bénéfice de tous les pays partenaires de l'Agence. Si leur demande est acceptée au regard des critères de la convention de Genève, et que le statut de réfugié leur est donc accordé, il leur sera alors attribué un pays d'accueil. Ce pays sera choisi à la fois en fonction de la situation économique et démographique des différents pays de l'Union, mais également en fonction des préférences émises par le demandeur d'asile quant à son pays de résidence. Il est important de tenir

compte des préférences des demandeurs d'asile dans l'attribution de leur pays de résidence, car ils bénéficieraient ensuite, une fois leur statut de réfugié obtenu, de la liberté de circulation et d'installation dans l'Union européenne, comme tous les citoyens européens. Il serait donc contre-productif d'affecter à un réfugié un pays dans lequel il ne souhaite pas résider. Mais il est possible d'imaginer un système incitatif, en réservant certaines aides à l'installation effective dans le pays désigné.

À l'inverse, si leur demande est refusée au regard des critères de la convention  Genève, les demandeurs déboutés se verraient alors  signifier une obligation de quitter le territoire européen, sachant qu'ils conserveraient la possibilité de mobiliser d'autres voies pour demander un permis de résidence – notamment, une fois de retour dans leur pays, la loterie décrite au premier chapitre.

Cette agence européenne pourrait être créée rapidement et sans engendrer de frais supplémentaires importants: tous les pays européens disposent d'une agence nationale de gestion de l'asile et des réfugiés, et d'importantes économies pourraient être réalisées en mutualisant ces moyens, par des économies d'échelle.

Reste l'épineuse question de savoir où séjourneraient les demandeurs d'asile dans l'attente du traitement de leur dossier: on sait que la question des délais d'attente est aujourd'hui particulièrement délicate, parce les demandeurs d'asile se trouvent dans une situation de grande précarité – juridique, économique et psychologique – dans l'attente d'une réponse. Il nous semblerait donc plus efficace, et plus humain aussi, que l'agence européenne puisse désigner le pays d'accueil dès la réception du dossier, avant même que la décision concernant leur demande d'asile soit prise – décision pour laquelle un délai maximal de réponse de six mois serait fixé. De la sorte, si la décision est positive, les demandeurs d'asile – devenus réfugiés – pourraient simplement demeurer dans ce pays. La décision serait donc prise en

deux temps: d'abord sur le pays d'accueil, ensuite sur le fond de la demande.

Vers une solidarité européenne

Il nous semble qu'une telle agence européenne permettrait à la fois d'assurer une véritable solidarité européenne, tout en réduisant les injustices auxquelles font face aujourd'hui les demandeurs d'asile et les pays d'Europe méridionale. Cela éviterait que les demandeurs d'asile ne soient, comme aujourd'hui, renvoyés d'un pays à l'autre dans de sordides parties de bras de fer politique. Cela permettrait aussi de mieux répartir les demandes d'asile entre États membres, tout en évitant que les demandeurs ne déposent plusieurs dossiers dans plusieurs pays—ce qui était le but premier des règlements de Dublin, tant décriés aujourd'hui. Enfin, cela permettrait de préserver la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen, régulièrement mise à mal aujourd'hui par des fermetures de frontières à répétition pour éviter des mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

L'idée d'une Agence européenne de l'asile n'est pas neuve: nous l'avons dit: un embryon existe avec l'EA-SCA (European Asylum Support Agency), mais il s'agit d'un simple montage d'une agence de soutien aux États membres que d'une véritable autorité supranationale. Sur le plan de la compétence d'octroi, elle est dans les cartons de la Commission européenne depuis le printemps 2018 et réclamée par plusieurs pays. Le plan de relocalisation des réfugiés syriens, initié par la Commission européenne à l'automne 2015, participait déjà de cette idée d'une meilleure répartition de l'effort entre États membres.

Mais l'idée continue pourtant à être rejetée par la très grande majorité des gouvernements européens, qui demeurent convaincus que la question de l'asile serait mieux gérée à l'intérieur de leurs frontières nationales

que dans une dynamique européenne. Ils voient là un élément central et vital de leur souveraineté nationale, qu'il serait hors de question de déléguer à l'Union européenne. Nous pensons que c'est une erreur dramatique : la question de l'asile, aujourd'hui, doit évidemment être pensée dans une perspective européenne. Penser que chaque État européen puisse traiter la question au sein de ses propres frontières nationales est un leurre qui ne pourra mener qu'à de nouvelles crises politiques, qui détricoteront sans cesse davantage le projet européen. Mais c'est bien cela, au fond, que cherchent les nationalistes et populistes de tous bords.

Que faire, dès lors, si la majorité des gouvernements n'en veulent pas ? Sans doute faudra-t-il envisager une Agence portée d'abord par quelques pays volontaires – comme on l'a fait pour la monnaie unique ou pour la libre circulation intérieure, même si les pays qui portaient ces projets étaient largement majoritaires par rapport aux autres. Si les pays de premier accueil, comme l'Italie ou la Hongrie, adoptaient une logique rationnelle sur cette question, peut-être comprendraient-ils qu'il est dans leur intérêt de rejoindre une telle Agence, qui leur permettrait d'être soulagés de la charge de l'accueil et de l'instruction des dossiers de tous ceux qui arrivent en Europe via leur territoire.

Mais il semble loin d'être certain que cette voie les tente, et peut-être faudrait-il alors lier la participation à cette Agence européenne de l'asile à l'accès à d'autres bénéfices de la coopération européenne – on pense ici en premier lieu à la libre circulation. Cela ferait bien sûr grincer des dents, mais ne serait-il pas logique de lier les droits octroyés aux citoyens de l'espace Schengen à la solidarité en matière d'asile ? Ce qui est certain, en tout cas, c'est que la coopération entre gouvernements européens sur l'asile et les migrations ne peut pas, ne peut plus, se limiter à la surveillance des frontières extérieures au moyen de l'agence Frontex, comme c'est le cas aujourd'hui. Sous peine d'enterrer le projet européen lui-même.

7

LES MIGRATIONS SORTIES DU PORTEFEUILLE DE L'INTÉRIEUR

Le 1^{er} octobre 2018, António Vitorino remplacera William Swing comme directeur général de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM⁴²). C'est un proche de l'actuel secrétaire général des Nations unies et ex-Haut-Commissaire aux réfugiés António Guterres. Mais Vitorino a surtout été commissaire européen pour les Affaires intérieures au moment où le conflit entre le Serbe Milosevic et l'OTAN jetait près d'un million de Kosovars sur les routes européennes. C'est dire s'il connaît la question des migrations.

Il qualifie l'attitude européenne à l'égard des migrations de schizophrène: « Quand on parle d'immigration au sein de l'Union européenne, c'est comme si les États avaient deux têtes dont une est plus pesante que l'autre: il y a la tête des ministres de l'Intérieur et celle des ministres des Affaires sociales. Les premiers sont chargés de la politique d'admission et les seconds de la politique d'intégration. Au sein des gouvernements nationaux, dans la plupart des cas, les ministres de l'Intérieur ont beaucoup plus de poids politique que les ministres des Affaires sociales. Dans la réalité politique des pays de l'Union européenne, la prévalence est donnée à la politique d'admission et non à la politique

42 Depuis sa création en 1951, l'Agence des Nations unies pour les migrations (OIM) a été dirigée 8 fois sur 9 par un Américain. C'est donc un gros changement donc que de voir arriver ce socialiste portugais à la tête d'une structure créée par les États-Unis initialement en dehors des Nations unies pour ne pas avoir à en respecter le cadre. Ce changement a pu surprendre vu qu'il intervient au moment où Trump laisse planer le doute sur le maintien des États-Unis dans l'OIM alors qu'ils contribuent pour un tiers de son financement.



d'intégration». Le résultat de cette prédominance est inquiétant: «Le débat avec les ministres de l'Intérieur sur la violence à l'égard des migrants est compliqué parce que la violence ne les impressionne pas». Voici donc deux bonnes raisons de faire sortir les migrations du portefeuille de l'intérieur: parce qu'elles relèvent notamment des Affaires sociales d'une part, et parce qu'elles ne peuvent pas assumer un tel niveau de violence d'autre part.

Les dessous des craintes populaires

Nous l'avons dit, les migrations interrogent la société d'accueil sur son niveau de vie (les migrants vont-ils m'appauvrir?) et son mode de vie (les migrants vont-ils m'imposer leurs valeurs?). Ces deux questions dépassent largement le périmètre de l'Intérieur.

Nous avons démontré que les richesses nationales pouvaient croître avec la contribution des migrants. McKinsey a publié en novembre 2016⁴³ une étude qui montre qu'au niveau mondial, les migrants représentent 3% de la population mais génèrent entre 9 et 10% de la richesse. Certes, dans leurs premières années de présence sur le territoire, le taux d'emploi des migrants est largement inférieur à celui des nationaux. Mais il n'est pas interdit d'espérer que, mieux accompagnés, ces migrants rejoignent le taux d'emploi global.

En ce qui concerne le mode de vie des populations d'accueil, nous pouvons affirmer deux choses. D'abord, si les migrations peuvent apparaître comme une menace culturelle, c'est avant tout parce qu'elles révèlent une crise profonde de notre identité collective. C'est lorsqu'un groupe doute de ses valeurs que l'extérieur lui paraît menaçant. Ensuite, plus les migrants ont accès aux plus hautes responsabilités économiques,

43 *Global migration's impact and opportunity*, rapport du McKinsey Global Institute, mis en ligne en novembre 2016, sur www.mckinsey.com.

politiques, sociales ou académiques, plus les migrations sont porteuses d'enrichissement pour les sociétés d'accueil. C'est en maintenant les migrants dans les sous-sols –au propre comme au figuré– pour y faire la plonge dans les restaurants ou rentabiliser nos caves en logement que se créera une sous-culture en marge de la société. L'inverse, si nous leur ouvrons nos débats et nos espaces d'innovation, les migrants créeront de la richesse.

On le voit, la migration est un enjeu national. Quelle société sommes-nous? Quelle société voulons-nous être? Quelles richesses voulons-nous créer? Comment voulons-nous les partager?



Cette question du mode de vie se pose avec une acuité quasiment douloureuse sur l'islam. Il n'est pas possible de comprendre la question posée par les migrations aux sociétés occidentales sans travailler en profondeur leur rapport à l'Islam. L'enquête «Noir, jaune, blues» dresse le contour de ce rapport en sondant la perception de 4000 Belges⁴⁴. Pour 60% d'entre eux, «la présence d'une communauté musulmane est plutôt une menace pour l'identité du pays». Pour 74%, «l'islam n'est pas tolérant». Pour 40%, «la communauté musulmane est complice des actes terroristes». In fine, pour 7 sondés sur 10, «la religion musulmane ne serait pas compatible avec la société belge». Rien de moins. On ne peut pas rester aveugle face à de tels résultats.

Selon certains, nous serions en train de vivre un remplacement civilisationnel: la civilisation européenne et tout ce qui en faisait «la grandeur» seraient en train de se dissoudre dans une migration incontrôlée et, plus grave encore, islamique. Si nous ne partageons absolument pas cette lecture, nous devons l'entendre et la comprendre, plutôt que la balayer dédaigneusement du revers de la main.

Aujourd'hui, la Belgique compterait entre 5 et 7% de musulmans. Les Belges croient qu'ils sont 23%⁴⁵, ce qui

44 Mise en ligne le 9 janvier 2017, sur www.rtbf.be.

45 Et le site d'extrême droite, *Le Peuple*, annonce qu'ils seront bientôt 50 %.

est le cas dans de plusieurs quartiers de Bruxelles, Liège ou Anvers. La réalité statistique, au niveau national, ne reflète pas la réalité sociologique de certains quartiers. Certains minimisent, d'autres exagèrent tant et si bien que les chiffres et les tendances ne veulent plus dire grand-chose. Chaque conférence donnée sur les migrations nous confronte à une assemblée dans le doute, parfois dans la colère. Nous sommes plus que fréquemment interpellés sur « le danger de l'Islam ». Les arguments rationnels ne modifient pas les perceptions. Que cette migration musulmane soit à 80 voire 90 % le fruit des accords de migration hérités des années 1960 précités (et non des migrations actuelles) n'y change rien : pour eux, nos sociétés ont ouvert la boîte de pandore  ont eu tort. Elles devraient faire machine arrière et renvoyer ces personnes dans leur pays alors qu'elles ne le connaissent pas ou plus. Les projections à 2030 laissent penser que les musulmans représenteront 7,5 % de la population (10 % dans les théories les plus contestées⁴⁶), mais les Belges considèrent en moyenne que la population musulmane passera la barre des 30 % en 2020⁴⁷. Que le culte musulman bénéficie de 2,3 % du financement des cultes par l'État (pour près de 86 % à la religion catholique), et c'est déjà trop. Systématiquement, toute discussion sur les migrations dérive sur l'Islam. Le rejet des migrants cache souvent une islamophobie qu'il faut certes réfuter, mais surtout entendre et dépasser. Nous devons donc traiter la question posée par les migrations à nos sociétés occidentales et travailler en profondeur l'interaction entre le terreau judéo-chrétien et l'Islam  entre religion et politique... Cela ne se traite ni par Tweet ni par un ministre isolé. C'est un chantier immense, et l'histoire nous montre que notre société ne s'y est ni suffisamment ni ration-

46 Jan Hertogen, *The Future Global Muslim Population: Projections for 2010-2030*, Pew Research Center, janvier 2011, p. 15, 124.

47 Sondage IPSOS MORI « Perils of Perception 2016 » dans Pamela Duncan, « Europeans greatly overestimate Muslim population, poll shows », mis en ligne le 13 décembre 2016, sur www.theguardian.com.


nellement préparée: les accords de migration passés par la Belgique en 1946 avec l'Italie, et en 1964 avec le Maroc et la Turquie, avaient oubliés que les «travailleurs étrangers» étaient autre chose que des bras. Il a fallu quelques années pour qu'on prenne conscience qu'une fois leur travail terminé, ils ne rentreraient pas docilement dans leur pays d'origine. Il a fallu ouvrir les yeux pour voir que ces jeunes voudraient se marier, avoir des enfants, construire une famille. Quelle découverte! Nous étions surpris de voir chaque travailleur partir durant l'été pour se marier au village et revenir avec une femme, avec laquelle il parlait une autre langue et faisait des enfants qui parleraient à leur tour une autre langue. Ce fut la surprise totale. Il a fallu quelques années encore pour comprendre qu'ils avaient un mode de vie, une culture et... une religion. Nouvelle surprise. Nos sociétés européennes –singulièrement durant les Trente Glorieuses– ne voyaient décidément pas le monde dans sa globalité!

Cette carence perdure. Nous avons bien connu le commissariat royal à la Politique des immigrés, tenu par Paula De Winter et Bruno Vinikas en réponse à la première victoire électorale du Vlaams Block en 1991, ainsi que la Commission du dialogue interculturel coprésidée par Annemie Neyts et Roger Lallemand en 2004 alors que le Vlaams Belang atteignait 24% aux élections régionales flamandes. Ils présentent deux grandes caractéristiques communes: aucun n'a accordé le moindre crédit aux craintes populaires, et les recommandations produites n'ont pour l'essentiel jamais⁴⁸ été mises en œuvre. Et malgré ces faiblesses, nous finissons par les regretter, parce qu'aujourd'hui, de telles Assises ne sont même plus envisageables. Le débat est soit polarisé par médias interposés, soit strictement localisé sur le plan institutionnel au sein d'Unia⁴⁹.

Le résultat de cette carence, c'est que de tels enjeux majeurs sont kidnappés par le ministre de l'Intérieur

48 À l'exception notoire du Centre pour l'égalité des chances, devenu Unia.

49 Service public indépendant de lutte contre les discriminations.

et un Secrétaire d'État aux migrations pyromanes. «Mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur  monde», prête-t-on à Albert Camus. Nos ministres ont passé des années à mal nommer les migrations. Parce qu'ils les ont regardées sous l'angle le plus ébloui, avec le soleil des médias dans les yeux et le vent du populisme dans le dos. Les mensonges, les omissions, les simplifications, les caricatures, les raccourcis, les stigmatisations, les *reductio ad twitterum*.

En Belgique, nous terminons une législature qui a vu s'accélérer le rythme auquel le Premier ministre a dû recadrer son Secrétaire d'État à l'Asile et aux Migrations⁵⁰. Plus graves encore, ces recadrages ne convainquent pas grand monde. Nous pensons que ce débat a été beaucoup trop délaissé par les politiques, de gauche comme de droite, et se trouve désormais kidnappé par les populistes. C'est pour cela qu'il est essentiel que le politique se réapproprie ces questions, plutôt que de les fuir et de les abandonner de ce fait à l'extrême droite.

Un enjeu global

Ce problème n'est pas confiné aux frontières de la Belgique : depuis que le débat sur les migrations tourne au vinaigre dans de nombreux pays européens mais aussi ailleurs (Venezuela, US-Mexique, Israël, Algérie...), les mises en garde se succèdent. Au moment de céder le flambeau, en septembre 2016, soit en pleine « crise européenne des réfugiés », Barack Obama et Ban Ki-Moon réunissaient 195 États sur la question migratoire. Ce sommet extraordinaire a adopté la déclaration de New York. Elle pointait le double enjeu du débat : aucun État n'arrivera seul à résoudre la question migratoire ; et surtout nos politiques migratoires doivent se fonder sur des faits et non sur des préjugés. Elle invitait donc à passer un Pacte mondial pour des migrations

50 Nicolas De Decker, « Charles Michel et l'art difficile du recadrage », mis en ligne le 31 mai 2018, sur www.levif.be.

sûres, ordonnées et régulières (le *Global Compact for Migrations*) qui serait basé sur une connaissance partagée des enjeux et de la réalité.

Depuis, ce pacte a été préparé et négocié, avant d'être finalisé le 13 juillet 2018. C'est une avancée majeure.

Notre gouvernement l'a validé avant sa signature à Marrakech le 10 décembre 2018. Peu de médias eu

péens en ont parlé. Louise Arbour est la secrétaire générale adjointe des Nations

Unes pour les migrations. Elle a conduit les 21 mois de négociation ayant abouti au Pacte mondial. Durant ces 21 mois, elle n'a cessé

de marteler un message: les gouvernements ont une responsabilité écrasante sur le discours qui est tenu à propos des migrants. « Il faut passer à un autre discours, plus factuel. »

Dans son allocution aux Nations unies le 13 juillet 2018, au moment de mettre un point final au pacte

des deux cofacilitateurs, le représentant permanent du Mexique auprès des Nations unies Juan José Ignacio

Gómez Camacho ne disait pas autre chose: « La raison pour laquelle le processus de négociation du Pacte

mondial a été couronné de succès, c'est tout simplement que nous nous sommes basés sur des faits et des

preuves. Pas sur des perceptions et des préjugés ». Dès le § 10 du pacte, parmi les tout premiers engagements

pris par les États, figure celui-ci: « Nous devons fournir à tous nos citoyens un accès à des informations claires,

factuelles, attestées sur le bénéfice et les défis de la migration, en cherchant à dissiper les récits trompeurs

qui génèrent une perception négative des migrants. »

Il faut donc sortir la question migratoire d'un périmètre délimité par Twitter et des préjugés. C'est un enjeu trop


important pour le laisser aux mains de jeux politiques populistes et électoralistes. Il faut en revenir à l'enjeu

global. Et celui-ci dépasse de loin les affaires intérieures. Les chiffres montrent qu'il n'y a pas de « crise migra-

toire », mais bien une crise politique. Or, l'évolution démographique, les technologies de la communication, la globalisation et le réchauffement climatique vont pous-

ser les gens à migrer encore davantage. Il faut donc construire une approche du monde qui tient compte de ce défi. Y résister et monter des murs sont de vaines entreprises, vouées à l'échec. Le développement et la réduction des inégalités sont évidemment des moyens de réduire les conflits et la pression démographique. Ces enjeux ne relèvent pas du ministre de l'Intérieur ni de son assistant.


Ensuite, il faut nous rappeler, à l'instar de la philosophe Cynthia Fleury⁵¹, que lorsque nous avons voulu consolider l'État de droit par un État social en Europe, il a fallu mener un combat social titanesque et vivre deux affreuses guerres au milieu pour y arriver. La grande question est de savoir si, pour que tous les habitants de la planète bénéficient eux aussi du système universel de protection sociale qu'on refuse de partager avec eux, il faudra une troisième guerre mondiale. Cette question-là non plus n'est pas du ressort de l'Intérieur.

Enfin, nous l'avons dit, la question de notre cohabitation avec l'islam  en embuscade derrière la question migratoire. Et à côté, celle de nos valeurs, des droits fondamentaux et de l'égalité notamment de genre. Décidément, nous ne sommes pas dans le seul périmètre des affaires intérieures ni dans le seul champ des frontières, des papiers, du droit et de la sécurité.

La question migratoire, comme celle du climat, nécessite des engagements transversaux et sur plus de 10 ans. Le RER et la sortie du nucléaire en témoignent pour le climat. Les tergiversations européennes en attestent par l'absurde pour les migrations.

51 Une partie de la suite de ce chapitre est librement inspirée de l'excellent documentaire « Démocratie en question(s). Épisode 2. Migrations, insoluble problème politique ? » réalisé par Arnaud Ruysen et diffusé par la RTBF le 13 juillet 2018, le jour où 191 États mettaient un point final au Pacte mondial pour les migrations. Qu'il en soit remercié.

Le Premier ministre aux commandes

Nous pensons que c'est au Premier ministre qu'il revient de prendre la responsabilité de porter ce sujet global. La cohésion sociale, économique et culturelle justifie l'assignation automatique des migrations aux responsabilités du Premier ministre. C'est elle (ou lui) qui doit siéger à Bruxelles, aux réunions européennes afin d'éviter de réduire la question migratoire à une question de frontières, de quotas et de communication. C'est elle (ou lui) qui doit réunir les partenaires sociaux pour les faire accoucher d'une convention collective sur l'intégration professionnelle des migrants. C'est lui (ou elle) qui doit conduire toutes les convictions – dont l'islam – à forger l'égalité entre les genres... 

Pour réussir, une politique migratoire devra marquer une rupture avec les trois caractéristiques du traitement actuel de la question migratoire: en finir avec une hypercommunication mue par des effets de langage, pour reprendre pied dans la réalité, dans les faits plutôt que les préjugés; en finir avec le micromanagement où le ministre et son assistant veulent régenter directement (et de façon inquiétante) la police et les administrations concernées (Office des étrangers, Fedasil, et parfois même la justice) ou grand dam ou avec la complicité des responsables de ces services publics; en finir avec la violence à l'égard des migrants, omniprésente sur le parcours migratoire mais aussi en Belgique.

La méthode du Premier ministre devrait répondre également à quatre exigences. D'abord, elle donnerait au débat une dimension d'unité nationale, c'est-à-dire avec l'opposition. Ensuite, elle reconnaîtrait aux Régions et aux Communautés le rôle majeur qu'elles assument actuellement à reculons, par exemple en convoquant une conférence interministérielle et interfédérale sur le sujet. Troisièmement, si les acteurs (inter)culturels et convictionnels y ont toute leur place, il faudrait convoquer les partenaires socio-économiques. Enfin, elle réunirait un panel de citoyens tirés au sort pour le conseil-

ler afin d'éviter de réduire les opinions publiques à une masse xénophobe.

Les mêmes fondamentaux pour tou.te.s

Parce que, comme on le verra plus loin dans le chapitre consacré à la « moindre éligibilité », les migrations nous invitent à relire les injustices dans notre société, auxquelles nous nous sommes habitués. C'est pour cela que les migrations permettent de définir un cap à notre société dans ce qu'elle a de richesses et de valeur. Il ne s'agit plus de dénoncer ce que les migrations menacent, mais d'affirmer à tous ce que nous voulons faire et ce qui nous unit. Il s'agit aussi de définir nos principes fondamentaux, et les appliquer à tous: c'est par exemple le cas de l'égalité de genre qu'on devra assurer dans la migration alors que dans l'entreprise, les salaires des femmes à fonctions égales restent de 6,5 à 9% inférieurs à ceux des hommes. Alors que dans les universités, seuls 16% des postes de professeurs ordinaires sont occupés par des femmes. C'est aussi le cas de la liberté d'expression, ce qui implique d'accepter que nos démocraties n'aient pas pour seule responsabilité de combattre les discours prescrits et les interdictions assignées aux fidèles de penser par eux-mêmes, mais aussi d'assurer la liberté de convictions, et au-delà, la liberté d'expression de ces convictions dans l'espace public. Le religieux n'est pas qu'une question de l'intime, relevant de la sphère privée. Au nom même de la liberté d'expression publique de nos convictions, le religieux doit pouvoir s'exprimer publiquement, y compris dans le champ politique. Nous croyons que c'est précisément la négation de la possibilité d'une expression encadrée du religieux dans l'espace public qui va figer les identités et encourager la radicalité.

Vincent de Coorebyter, professeur de philosophie à l'ULB et ancien directeur du CRISP, rappelle utilement son rejet d'un double standard: « Nos gouvernements

sont face à un défi important, celui de tenir ferme sur "toutes" nos valeurs». Et de citer tout aussi bien nos valeurs d'ouverture, de pluralisme, de libertés individuelles et collectives, que nos valeurs d'égalité stricte des droits, notamment entre les femmes et les hommes. Si chacun doit pouvoir être protégé dans l'expression de ses convictions, le primat de la liberté individuelle doit également s'appliquer «là où dans certaines communautés, on dit (peut-être à tort) qu'il y a des phénomènes d'assignation à une culture, à une communauté ou à un comportement. Il faut donc exercer toutes nos valeurs. Y compris celles qui pourraient exercer une certaine pression contre des comportements qui ne sont pas admissibles notamment au regard du primat de la liberté individuelle et de l'égalité entre les sexes». Il insiste sur l'obligation de travailler les deux faces de la même pièce: «Si on ne retient que le droit qu'on se donnerait à empêcher les groupes d'évoluer comme ils le souhaitent, si nous n'étions que dans un discours d'imposition identitaire obligeant leurs femmes à se dévoiler, et à se comporter comme les nôtres, ou si nous entrions dans leurs familles pour les empêcher de traiter leurs enfants de telle ou telle manière, on se trahirait. Mais pareillement, si on ne tient qu'un discours d'ouverture aveugle en laissant faire des forces collectives, politiques, religieuses avec un agenda de contrainte et de contrôle social, on se trahit aussi. On doit pouvoir tenir le deux ensemble mais c'est assez complexe et pas forcément le plus couramment répandu».

La plupart des politologues et des sociologues sont d'accord pour considérer que, quelles que soient les déclarations fracassantes des terroristes qui les perpètrent, les attentats ne sont pas menés au nom d'Allah. La plupart des politologues et des sociologues sont d'accord pour considérer que la crainte d'un basculement civilisationnel exprimée par une part croissante de la population européenne n'est pas nécessairement le fait de xénophobes. Nous ne résoudrons pas l'enjeu de la globalisation, c'est-à-

dire l'accélération de la circulation des biens, des idées et des personnes dans le monde, en taxant de réactionnaire toute personne qui s'interroge sur la faisabilité du processus. Une telle stigmatisation pose un double problème: elle élude une question légitime et délégitime ceux qui la posent. Les mouvements nationalistes n'en sont peut-être pas la résultante mais ils en sortent alimentés.

Il faudra tenir ce débat au niveau national et régional. Pas uniquement au niveau local comme nous avons eu coutume de le faire. Les communes et les acteurs locaux ont dû se débrouiller quasiment seuls pour répondre à la question de la place des migrants et de l'Islam dans notre société.

En sortant les migrations du portefeuille de l'Intérieur, nous évitons qu'un ministre utilise les migrants à des fins électoralistes. Notre pays pourra alors se disputer non plus sur la frontière linguistique ou sur la séparation entre le Nord et le Sud du pays, mais sur nos valeurs, notre culture, et la capacité de notre société à s'ouvrir comme à se protéger. On pourra le tenir au nom de l'enrichissement mutuel, et de la diversité comme nous l'avons toujours prôné, mais aussi pourquoi pas au nom du vieillissement de la population, des intérêts économiques et du financement de la sécurité sociale. Tout se tient si l'on veut que la société tienne. Faire société n'est pas affaire de l'intérieur.



8

DES STRUCTURES SOCIALES LOCALES RENDUES À LEUR VOCATION PREMIÈRE

Derrière la question migratoire se pose celle de l'intégration. L'incertitude sur les possibilités réelles d'intégration génère une grande fébrilité sur les migrations. Si l'avenir de migrants n'est pas assuré dans le pays d'immigration, pourquoi migrer ? D'autant que la population d'accueil n'est elle-même pas rassurée sur son propre devenir. Ce chapitre traite donc de la question de l'intégration. Une politique migratoire qui néglige l'intégration sera vouée à l'échec. Il y a une alliance objective entre la population d'accueil et la population migrante dans l'impératif d'intégration. Les opinions publiques réclament une solution précise sur ce point, ce qui en fait une pierre angulaire de notre raisonnement. Au-delà, c'est l'enjeu de la xénophobie qui peut trouver une réponse inattendue dans l'intégration. Lorsqu'on interroge des personnes très hostiles à l'accueil des étrangers, il est difficile de trouver un motif qui pourrait les faire changer d'avis. Le seul élément qui peut faire basculer un tel point de vue est celui de l'intégration. La phrase-clé de l'hostilité peut s'écrire comme ceci : « Je ne veux pas d'étrangers chez moi parce qu'ils menacent notre niveau de vie et notre manière de vivre ». Cette « double menace » peut trouver un début de réponse dans l'intégration. Si elle est réussie, c'est-à-dire si l'étranger contribue au maintien du niveau de vie et enrichit notre manière de vivre, l'hostilité perd de sa charge.

Deux arguments justifient nos propositions de politiques migratoires : d'abord, les politiques actuelles ne fonc-

tionnent pas malgré leur coût humain intolérable. Cet argument justifie qu'on mette un terme aux politiques actuelles (et c'est d'ailleurs l'objet du chapitre consacré aux frontières). Mais il n'explique pas en quoi une autre proposition fonctionnerait mieux. Sur ce point, notre argument consiste à placer le centre de gravité de notre politique d'intégration dans le domaine économique et politique plutôt que dans le domaine social et culturel. Nous proposons de transférer l'intégration dans le champ de la concertation et de la citoyenneté. Nous allons même plus loin : cet impératif d'intégration doit changer de nom et devenir un « impératif de contribution ». Les migrants doivent recevoir des moyens de contribuer à la société d'accueil. Tout doit être mis en place pour que les barrières actuelles, qui empêchent les migrants de participer, tombent et se transforment en incitants.

Actuellement, le pivot de l'intégration est social et culturel. La politique d'intégration consiste à doter le migrant d'une compréhension suffisante des codes de la société d'accueil (*Inburgering*⁵²) et de moyens de subsistance. On parle donc de culture pour l'apprentissage de la langue et des codes de la citoyenneté. On qualifie de sociale l'aide qui lui est accordée.

La « fin du cul de sac »

Sur ce point de l'aide sociale, l'acteur de référence est le CPAS. Plus concrètement, lorsque le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) accorde le statut de réfugié à un demandeur d'asile, celui-ci quitte l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile

52 *Inburgering* est le nom de la politique flamande d'intégration sociale spécifique pour les personnes d'origine étrangère, les migrants, qu'ils soient demandeurs d'asile ou arrivés via le regroupement familial, visant à ce que les nouveaux arrivants et la société d'accueil réalisent les efforts nécessaires à ce que les nouveaux arrivants puissent prendre une place complète dans la vie en société.

(Fedasil) quasi mécaniquement pour se rendre au CPAS. Un peu comme si notre système prévoyait que tous les jeunes sortant de l'école devaient aller au chômage (et c'est malheureusement trop souvent le cas). Le message n'est pas bon.

D'autant que le CPAS a été contraint, ces 20 dernières années, de s'adapter à une nouvelle donne. Alors qu'initialement, il s'adressait aux plus précaires parmi les personnes dans le besoin, il a progressivement été chargé de garantir l'exercice minimal des droits lorsque les individus n'étaient plus en capacité de remplir le contrat imposé par l'État. Ceux qui ne cherchent pas suffisamment de travail basculent au CPAS dès qu'ils sont exclus du chômage. Ceux qui ne paient pas bien leur loyer basculent au CPAS dès qu'ils sont exclus de leur logement. Et cetera. À force, c'est l'ensemble de la machine qui a muté. Un nouveau contrat s'est mis en place. La seule existence du CPAS a permis à toutes les autres instances de l'État d'abandonner une partie de la population. Le CPAS est progressivement devenu le réceptacle de toutes les missions sociales, permettant aux autres outils collectifs de redistribuer les moyens entre ceux qui en ont déjà. Le CPAS doit ajuster des pensions trop basses, compenser un handicap, payer les médicaments d'un ménage trop pauvre, trouver un logement pour celui qui est expulsé du sien... Le CPAS a dû tout prendre, tout assurer. Ainsi, demain, les intercommunales pourront augmenter le prix de l'eau ou de l'électricité, et renverront vers le CPAS le règlement des impayés. Lorsque le gaz et l'électricité ont été libéralisés, le CPAS a dû s'occuper du droit à l'énergie... Le CPAS souffre de devoir tendre la main à tous ceux qui ont été jugés indésirables par d'autres acteurs.

C'est à ce titre qu'il s'occupe aussi des réfugiés dont la demande d'asile a été acceptée. Aujourd'hui, le système est construit pour qu'on oriente les migrants vers le CPAS: la « fin du cul-de-sac », pour reprendre les termes de la philosophe suisse Marie-Claire Caloz-Tschopp. Ce n'est juste ni pour les migrants ni pour les CPAS. La ma-

chine prévoit que chaque année, les CPAS prennent en charge entre 5 000 et 15 000 nouveaux bénéficiaires qui ont reçu le titre de « réfugié ». Comme les CPAS octroient un revenu d'intégration à +/- 200 000 personnes par an, cela signifie que même si les CPAS parvenaient chaque année à faire sortir 10% de leurs bénéficiaires du besoin d'allocation d'insertion, le nombre de ses bénéficiaires resterait stable voire augmenterait, du seul fait des réfugiés. Quel dramatique message à la population : « vous pouvez faire tous les efforts que vous voulez, les CPAS n'en auront jamais fini d'insérer à cause des Réfugiés ». Le mythe de Sisyphe revisité par les migrants. Sauf si la mission était reprise par la concertation sociale. Elle a été créée pour maximiser les intérêts des travailleurs et des employeurs dans un contexte où les migrations n'impactaient pas la structure de la société. Nous ne rentrerons pas dans l'immense débat sur les raisons de l'essoufflement de la concertation sociale mais il est évident que le contexte a changé et que la concertation sociale doit trouver un nouveau projet dans ce nouveau contexte.

« Mainstreamer » les migrants



Nous devons donc construire des trajectoires socio-économiques qui intègrent les flux migratoires. Depuis 2007, le seuil annuel des 100 000 immigrants vers la Belgique est dépassé⁵³. Pour probablement un quart d'entre eux, trouver une place dans la société ne va pas de soi. Il y a donc un projet d'intégration à mener. La concertation sociale doit donc penser comment former et accompagner annuellement 25 000 personnes pour qu'il en aille de l'intérêt de tous.

Les partenaires sociaux reçoivent donc la mission de « mainstreamer » les migrants dans les mécanismes d'alphabétisation, d'apprentissage des langues, de for-

53 Pour comprendre l'évolution de la population, le rapport annuel de Myria constitue une excellente synthèse.


mation professionnelle, de formation continue, d'accès à la profession, des titres requis, de validation des compétences issues de l'expérience, d'aides à l'emploi, de mentoring, de création d'activités économiques, de soutien à l'investissement...

Les solutions envisagées doivent pouvoir soutenir des cohortes importantes: on a parlé de 25000 personnes par an. L'objectif doit être de rejoindre le plus vite possible le taux d'emploi des populations non migrantes.

Cette politique mainstream  us changera des projets-pilotes qui se limitent à acc agner quelques dizaines de migrants. De tels projets existent et c'est une bonne chose. Mais l'enjeu est systémique, pas exemplatif. En 2015, en pleine crise politique de l'asile, la Fédération des Entreprises de Belgique a créé la surprise en organisant une «task-force» pour les réfugiés, avec l'ensemble des partenaires. L'idée était de mobiliser les administrations, les agences publiques, les offices régionaux de l'emploi et communautaires de la formation, les ONG, les organisations d'insertion... pour répondre au défi de la migration. Cette initiative était réjouissante, stimulante. Elle s'est malheureusement vite embourbée dans les micro-initiatives, des mesurette sans véritable prise sur le groupe-cible. Les syndicats n'y ont pas cru. Les agences régionales de l'emploi et de la formation professionnelle n'ont pas embrayé. L'initiative est à l'arrêt. Elle allait dans le bon sens. Tenons compte des leçons apprises pour relancer autrement la dynamique.

Parmi les mesures à prendre, on veillera à ce que chaque migrant puisse immédiatement rentrer en contact avec son univers professionnel. Un infirmier tchéchène, même si son diplôme n'est pas reconnu, devra pouvoir participer aux tours de salle des hôpitaux avec ses potentiels futurs collègues. Il ne pratiquera pas mais observera. Il entendra les mots de vocabulaire professionnels requis. Il échangera avec ses collègues pendant les pauses. Autant d'éléments qui pourraient indiquer s'il lui est possible de reprendre pied dans la profession. Autre exemple: un chauffeur sénégalais pourrait être

assis chaque jour à côté d'un chauffeur de poids lourds pour comprendre la conduite en Europe, le Code de la route, le langage des routiers. Il ne conduirait pas mais observerait.

Dans le même ordre d'idées, la reconnaissance des diplômes est une clé  l'édifice. À Bruxelles par exemple, «43% des demandeurs d'emploi inscrits chez Actiris⁵⁴ ont des diplômes obtenus à l'étranger, pour la plupart au sein de l'Union européenne, et qui ne sont pas reconnus ici» déplore Olivia Ptitto, la directrice de Bruxelles Formation dans le quotidien L'Écho du 5 juillet 2018. L'enjeu n'est donc pas uniquement pour les migrants venus de loin, mais pour l'ensemble du marché de l'emploi. On ne peut pas faire fonctionner un marché de l'emploi sur la base des diplômes et des conditions d'accès à la profession sans reconnaître massivement les compétences acquises à l'étranger et par l'expérience. Prenons l'exemple de Rachida, chirurgienne pédiatre en Irak. Reconnue réfugiée, elle souhaite contribuer à sa société d'accueil grâce à son expertise professionnelle. Que lui propose la Belgique? De refaire une 6e année de médecine pour valider son diplôme, puis de recommencer ses stages à zéro. Si ce n'était pas un drame, ce serait une plaisanterie. Les Communautés –chargées de la reconnaissance des diplômes– renâclent. Depuis de très nombreuses années, le service des équivalences de la Fédération Wallonie-Bruxelles est sous-dimensionné et procédurier. Le consortium de validation des compétences avance, quoique trop lentement. Il n'a toutefois pas les moyens de valider massivement les diplômes, et encore moins le pouvoir d'en octroyer. Or, toute personne qui se voit octroyer un visa pour un long séjour devrait immédiatement accéder à un processus de valorisation des acquis de l'expérience et d'équivalence de diplômes.

Les questions d'accès à la profession et de qualification justifient donc la négociation de conventions collectives

54 Service public de l'emploi à Bruxelles (anciennement l'Orbem).

qui organisent la transition. Ne peut-on pas échelonner l'insertion en reconnaissant qu'une professeure de chimie syrienne doit pouvoir entrer dans l'enseignement progressivement, d'abord sans classe puis avec un tuteur et enfin seule, le temps de se recycler pédagogiquement et d'apprendre le français? Ne peut-on pas négocier une convention collective permettant aux infirmiers de reprendre pied dans un hôpital le temps de se mettre à jour avant de passer un examen qualifiant auquel elles auraient été préparées.

Nous venons de décliner le *mainstreaming* socio-économique de l'intégration dans le domaine de l'équivalence des diplômes et celui de l'induction professionnelle. Les partenaires sociaux devront poursuivre cette déclinaison dans tous les domaines de la vie économique et sociale.

Des citoyens copilotes

En introduction, nous disions vouloir transférer la question de l'intégration vers le champ économique (on vient de le voir) et la citoyenneté. L'État doit pouvoir s'appuyer sur la citoyenneté pour remplir sa mission d'intégration. Actuellement, au mieux, le citoyen n'intervient pas, au pire, il est suspecté de favoriser le trafic d'êtres humains⁵⁵. Or, l'émergence de la Plateforme citoyenne (cf. préface) et, partout dans le monde, d'une société civile hospitalière ont apporté la démonstration que l'institution gagnait à s'enrichir de la citoyenneté. Et réciproquement d'ailleurs, la citoyenneté (comme expérience personnelle) s'enrichit de sa collaboration avec l'institution (comme expérience collective). L'hébergement des demandeurs d'asile et des migrants en transit doit certes être organisé par l'État, mais il

55 Cf. l'affaire Cédric Heroux, et en Belgique la préventive pour deux hébergeuses suspectées d'avoir favorisé le passage illégal des frontières intra-européennes.

peut –plus qu’aujourd’hui– être opérationnalisé par les citoyens et la société civile. Avec près de 5 millions de ménages, il n’est pas impossible de penser qu’un ménage sur 2 à 300 puisse, avec le soutien de la Croix-Rouge et des ONG, accueillir chez lui un migrant pendant quelques mois. Le pari peut sembler fou: mobiliser 20000 ménages chaque année pour accueillir des migrants. L’expérience des 6000 hébergeurs de la Plateforme citoyenne se répartissant 300 migrants chaque jour depuis un an montre que c’est possible. Nous pensons qu’une aide de l’État permettra à des familles belges d’arrondir leurs fins de mois, de retrouver une présence, d’éduquer leurs enfants à la différence, de mettre à profit une chambre inutilisée, et, à coup sûr, d’alimenter les conversations entre amis, avec les voisins et en famille. Un dédommagement financier de l’ordre de 400 euros mensuels pour les familles d’accueil pourrait être envisagé. Ce serait bien moins coûteux que l’institutionnalisation de l’accueil via Fedasil. La logique d’une telle mesure n’est pas uniquement économique. L’apprentissage des langues et l’insertion dans la société d’accueil gagneront en rapidité et en profondeur si l’hébergement d’accueil se passe chez l’habitant et non en institution. Ce scénario n’a pas besoin d’être mis en place du jour au lendemain. Une période de transition permettrait de construire progressivement ce réflexe sociétal d’accueillir chez soi pour le juste prix, avec beaucoup plus de bénéfiques.

D’une certaine manière, Bart Somers ne fait pas autre chose avec sa politique de «Buddies». En 2016, le bourgmestre Open-VLD de Malines a reçu le prix du «Meilleur maire au monde» pour son travail d’accueil des migrants et pour avoir utilisé leurs compétences pour enrichir et diversifier sa société sur les plans culturel, économique et social. La mesure phare de cette politique consistait à jumeler tout primo-arrivant avec un citoyen volontaire et défrayé qui lui fera découvrir la ville.

Partout dans le monde, on voit fleurir des initiatives articulant les municipalités, les associations et les citoyens

pour construire des solidarités de terrain favorables à l'intégration. Dans la discussion sur le Pacte mondial pour les migrations, le rôle de ces trois acteurs a d'ailleurs été fortement souligné. Cette logique d'accueil mixte « citoyen – institution » se retrouve dans la logique du parrainage qui permet à une personne de migrer vers un pays d'accueil si quelqu'un s'engage à l'accueillir. En Australie, au Canada, et à plus petite échelle en Europe, de telles initiatives ont déjà été montées, testées et évaluées. Le parrainage signifie une combinaison – selon des modalités dépendant du contexte - de trois éléments fondamentaux. D'abord et avant tout, le parrain a la responsabilité d'accueillir et d'intégrer le migrant. Une fois que le migrant est là, le parrain doit lui trouver un logement et des ressources suffisantes pour vivre. Il doit également l'intégrer dans une nouvelle communauté et sur le marché du travail. Heureusement, il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultats. Même si, dans certains cas, il s'agit d'une opportunité pour les citoyens, ils ne sont pas obligés de parrainer l'un ou l'autre migrant. Or, ils le font. Ce qui change significativement le regard porté sur les migrations. Enfin, le parrain identifie lui-même son bénéficiaire et le gouvernement valide. Cette identification du bénéficiaire se fait généralement par le contact direct avec le candidat dans son pays d'origine, mais elle peut aller jusqu'à se faire via un réseau social, une plateforme en ligne, pourquoi pas un catalogue de demandeurs potentiels. C'est probablement un point de tension important dans le système du parrainage. Le parrainage présente le risque de devenir un mécanisme de quasi-marché où les individus et les groupes peuvent choisir vis-à-vis de qui ils exercent leur solidarité à titre privé. Nous pouvons nous inspirer des débats qui se sont tenus sur l'adoption – et le choix de l'enfant adopté – pour questionner le parrainage. Sur le plan opérationnel, nous ne pouvons pas non plus nier les difficultés que représente une telle orientation : les citoyens et les associations choisissent souvent sous le coup d'une émotion ou avec un certain sens de l'urgence. Tandis que le gouvernement décide a priori

selon une procédure prenant le temps de contrôler la faisabilité du projet d'accueil, le fait que la personne accueillie ne présente pas de risque pour la sécurité nationale, la qualité du logement d'accueil... Cette différence de temporalité entre les individus et l'institution pourrait poser problème. De même, le fait que l'État contrôle et régule ce mécanisme va être perçu par les citoyens comme une ingérence dans leur vie privée. Au nom de quoi l'État pourrait-il décider qui a le droit d'accueillir, ou pas ?

S'appuyer sur la générosité et la spontanéité des citoyens n'enlève rien à la responsabilité globale de l'État. Aussi bien intentionnée soit-elle, une politique d'intégration citoyenne pourrait, si elle est mal préparée, s'avérer désastreuse pour les migrants eux-mêmes. L'État doit donc vérifier que le citoyen volontaire répond à certains critères (solvabilité, capacité...), le former à la prise en charge, à une bonne balance entre assistance et autonomisation... et bien sûr valider que la personne accueillie soit bien éligible au séjour sur le territoire.

On le voit, les oppositions à ce principe viendront essentiellement de la gauche, qui a souvent été calée sur l'idée que tout besoin collectif devait être rencontré par une réponse institutionnelle. L'État serait le seul garant et, plus encore, le seul opérateur. Le citoyen est suspect de paternalisme. La société civile est suspecte de choisir ses bénéficiaires. L'État est universel, désintéressé et puissant. Nous pensons qu'un défi essentiel pour la gauche, aujourd'hui, consiste à penser l'État autrement : à le construire comme un réseau davantage que comme un monolithe, comme une force d'inspiration et de leadership davantage qu'une puissance gestionnaire.

Aiguiller plutôt que gérer

Ainsi, Fedasil devrait également opérer sa mutation, en sortant de la logique gestionnaire d'un stock de personnes en attente. Elle deviendrait ainsi une agence de

stimulation de l'intégration, de mise en réseau d'acteurs privés et publics pour faciliter la participation des migrants à la société d'accueil. Fedasil perdrait l'essentiel de sa mission d'accueil pour devenir la gare d'aiguillage pour l'hébergement citoyen, l'apprentissage de la langue par l'insertion, la création de capital social pour les migrants, la stimulation de la reconnaissance des titres et diplômes, le médiateur pour passer des conventions collectives d'insertion sur le marché de l'emploi, et même de préparateur du regroupement familial.

Un migrant ne peut s'intégrer et s'épanouir que si ses racines sont respectées. Ses enfants doivent pouvoir le rejoindre. On sait que les enfants sont un vecteur puissant d'intégration. Les enfants de migrants facilitent une bonne articulation entre solidarités citoyennes et institutionnelles, à travers l'école, les mouvements de jeunesse et les activités extrascolaires, ou simplement la vie locale.

Vient alors la question qui tue : pourquoi s'énerver avec un tel dispositif si la moitié des demandeurs d'asile ne sont pas reconnus réfugiés et doivent quitter le pays ? Si l'on ouvre d'autres voies d'accès pour l'immigration économique, le taux d'octroi du statut de réfugié devrait augmenter substantiellement, bien au-delà des actuels 50%. Donc la proportion de personnes invitées à quitter le pays sera fermement réduite. C'est essentiel. Reste une objection, de taille : les demandeurs d'asile déboutés seraient plus difficiles à expulser s'ils ont créé des liens. Au-delà du cynisme d'une telle assertion, qui voudrait que les demandeurs d'asile soient accueillis comme des chiens pour qu'ils soient plus faciles à expulser ensuite, rappelons que depuis 2018, le CGRA est capable de prendre une décision sur une demande d'asile en 3 mois là où, en 2000, il fallait attendre 8 à 9 mois en moyenne, avec des pics de plusieurs années. La question ne se pose donc quasiment plus. Et pour le solde, qu'aurons-nous perdu d'avoir fait tout ce qu'il fallait ? Qu'aura perdu le demandeur d'asile débouté ? Ces gens ne quitteront ni plus ni moins la Belgique que s'ils avaient été parqués le temps de l'attente. Mais

s'ils partent, ils le feront avec une langue apprise, un diplôme reconnu et une compréhension de la société belge. Ce ne sera peut-être pas des ambassadeurs, mais personne n'y aura rien perdu.

Les migrants ne viennent pas en Belgique pour bénéficier des allocations sociales. Ils viennent parce qu'ils fuient une situation mauvaise et veulent construire une vie meilleure. Ils considèrent qu'une vie meilleure passe par un emploi, une activité professionnelle, un business... Ils veulent contribuer à la société. Ils veulent se prouver qu'ils n'ont pas eu tort de partir. Lorsque les migrants ont traversé les frontières du territoire, lorsqu'ils ont dépassé les frontières de notre administration en obtenant leur droit de séjour, ils ne peuvent échouer aux frontières de notre société⁵⁶.

56 Le même argument vaut pour la politique humanitaire en faveur des réfugiés à l'étranger. Il faut d'urgence sortir les migrants des tentes et des containers dans lesquels, partout dans le monde, ils sont parqués. L'aide européenne est trop humanitaire et au vieux sens du terme: dans des camps de réfugiés auxquels on apporte l'eau, la nourriture, les vêtements, le logement, et l'éducation des enfants. Certains existent depuis plusieurs dizaines d'années. L'horreur. L'UE doit rendre possible la nouvelle doctrine du Haut-Commissariat aux réfugiés, permettant d'enfin penser la suppression des camps. Les réfugiés doivent pouvoir s'installer dans la vie locale, au niveau urbain et rural, et non dans des ghettos de camps. L'économie locale doit profiter de leur présence et de leur participation. Ils doivent pouvoir être protégés, mais sans se retrouver derrière les grillages d'un camp. Pour cela, il faut penser à de nouvelles collaborations entre gouvernements d'accueil, autorités locales, acteurs économiques, populations d'accueil, et transformer les acteurs humanitaires en supports à l'intégration (plus tard, je parlerai du changement de la fonction de foie [stock] à la fonction d'enzyme). L'UE peut être un véritable moteur de cette transformation.

9

LA FIN DE LA LOGIQUE DE LA «MOINDRE ÉLIGIBILITÉ»


Les migrants renouvellent notre rapport à l'exclusion. Lorsqu'elle se manifeste dans nos quartiers, avec nos codes, frappant une population que nous côtoyons tous les jours, l'exclusion ne nous choque plus. Nos sociétés ont pris l'habitude de vivre avec un « stock de pauvres ». Qu'un enfant sur quatre en Wallonie et quatre sur dix à Bruxelles naissent sous le seuil de pauvreté laisse nos sociétés de marbre. Nous nous y sommes habitués. Tout cela est tellement accepté que nous ne faisons rien. Mieux, des *think tanks* justifient les « vertus de l'inégalité »⁵⁷ ou redéploient les « théories du ruissellement ». Dans les coulisses du macronisme, l'idée de construire une France qui assume 20% de pauvres fait son chemin. Finalement, doit-on vraiment lutter contre la pauvreté ou n'est-il pas plus rationnel de s'en accommoder, de « faire société » avec, voire de considérer les pauvres comme « un nouveau marché »⁵⁸ ? La pauvreté ? Circulez. Il n'y a rien à voir.

Dans cette « apathie du stock », la migration joue le rôle de « flux ». Elle nous percute. Et peut renouveler notre rapport à l'exclusion. La question posée par les migrants renouvelle l'indignation. De nouveaux visages apparaissent, et donnent une image inédite à l'inacceptable. Leur récit raconte une nouvelle histoire, et reconfigure les contours de l'exclusion. En cela, les migrants ne posent pas uniquement la question de la migration mais

57 Marc De Vos, *Les vertus de l'inégalité*, Paris, Saint-Simon, 2017.

58 Maria Mercanti Guérin, « Quel marketing pour le consommateur pauvre ? », mis en ligne le 9 mai 2014, sur <https://afmmarketingblog.wordpress.com>.

celle de la société. Avons-nous définitivement accepté qu'une partie significative de la population passe dans l'infrahumanité? Telle est la question à laquelle nous convoque la migration. Lorsque de nouveaux êtres humains débarquent, sommes-nous devenus prêts à nier leur humanité là où, chaque jour, nous ne nous rendons même plus compte que nous la nions à d'autres qui sont déjà dans notre environnement?

Les hébergeurs de la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés en ont fait la douloureuse expérience. Après avoir accueilli chez eux des migrants et les avoir logés, ils se sont mis de toute bonne foi, à les aider, parfois en les accompagnant dans leurs démarches. Et ce qu'ils ont découvert les a pétrifiés. Lorsqu'ils se sont présentés à l'hôpital avec leur protégé, ils ont essuyé un refus de prise en charge. Ils ne savaient pas qu'un médecin pouvait refuser de voir un patient ors que c'est le lot de milliers de compatriotes. Lorsqu'ils ont cherché un logement décent pour leur « invité », ils ont fait l'épreuve du refus opposé par tant de propriétaires aux femmes seules avec enfants, aux allocataires sociaux, aux gens de couleur... Ils ne savaient pas que c'était presque la règle: « Je choisis mon locataire ». Chaque fois qu'ils ont voulu rassurer le migrant, lui garantir ce qu'ils estimaient évident, l'élémentaire, les droits de base, ils ont dû déchanter et faire la douloureuse expérience du refus. Là où ils croyaient simplement agir avec bon sens, ils ont découvert que notre société estimait qu'aider les êtres humains n'allait pas de soi, et avait accepté depuis longtemps que s'installent des pratiques massives d'exclusion. Le migrant est celui qui repose la question là où plus personne ne la posait. Et la réponse est douloureuse. Pour le migrant et pour nous tous.

L'exclusion comme dénominateur commun

Cette réflexion nous conduit à nous intéresser doublement aux migrants: pour eux-mêmes et pour ce qu'ils

nous disent de la société. Les exclus de tout bord doivent savoir que les migrants sont leurs alliés à leur insu, parce que ceux-ci révèlent absolument toutes les injustices vécues par des tranches entières de populations dites « autochtones ». Le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté l'a bien compris en plaçant le 17 octobre 2017, journée mondiale de lutte contre la pauvreté, sous le signe des migrations. « Tous dans le même sac », scandait-il, faisant référence aux sacs de couchage donnés par les citoyens aux migrants obligés de dormir dehors.


Or, la vulgate prétend le contraire : « Les pauvres seraient xénophobes parce que les étrangers leur volent leurs femmes et leurs emplois ». La xénophobie serait-elle un mal du bas peuple ? Rien n'est plus faux. Le petit peuple ne se sent guère supérieur aux étrangers. Par contre, il souffre au présent et constate que personne n'en a cure. Ce qui blesse les gens de condition modeste, ce n'est pas qu'on s'intéresse aux migrants, c'est qu'on ne s'intéresse pas à eux, à ce qu'ils vivent et doivent vivre dans leur modestie. Ce qui blesse les modestes, c'est que les puissants fanfaronnent leur altruisme à l'égard des migrants alors que cet altruisme sonne faux. Il est vrai que reviennent fréquemment des « Occupez-vous de nous plutôt que des migrants ». Mais cette assertion ne tonne pas contre l'étranger. Elle exprime un besoin d'aide et demande un peu de décence dans les discours. Elle est parfaitement équivalente à d'autres assertions comme « occupez-vous de nous plutôt qu'envoyer des fusées sur la lune », « occupez-vous de nos vrais problèmes plutôt que de chercher la robe de la princesse ». Rares sont les personnes vivant dans la précarité qui reprochent aux autorités ou aux associations de se préoccuper des étrangers ou des migrants. Ce qui est véritablement reproché, c'est d'oublier la population locale et de ne s'intéresser aux migrants que pour faire le show.

En septembre et octobre 2015, lorsque le parc Maximilien était rempli de migrants et que la société venait y faire du bénévolat, lorsque les jeunes bruxellois

s'y rendaient en groupe pour ramasser les poubelles, nettoyer les couvertures, ou préparer à manger, lorsque les enseignants y ouvraient une école nomade et que les psychologues de tout bord proposaient des séances d'écoute aux migrants traumatisés, lorsque Médecins sans frontières avait discrètement déployé ses tentes et que Médecins du Monde faisait tourner 160 médecins bénévoles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, alors, nous avons vu tous les cabinets ministériels se transformer en ministères de l'Intégration. D'un coup, tous les partis politiques, tous les ministres, tous ceux qu'on n'avait jamais vus et desquels on pouvait se demander s'ils ne méprisaient pas la question migratoire, se sont transformés en amis des migrants. En réalité, plutôt en amis des bénévoles. Nous avons compté jusqu'à 50 membres de cabinets ministériels qui nous appelaient pour voir comment nous aider: culture, logement, enseignement, économie, développement territorial, propreté... Nous pouvions compter sur tous les acteurs sociaux. La Fédération des entreprises de Belgique créait une task-force «Migration». La Fondation Roi Baudouin était sur le pont et promettait son soutien financier aux «acteurs innovants». Voilà ce qui pose problème au «peuple». L'emballage médiatique. Le feu de paille. Et au bout du compte, peut-être, une certaine hypocrisie. D'autant que nos sociétés ont totalement intégré qu'on ne consacrerait jamais beaucoup de moyens aux pauvres. Cette certitude est profondément ancrée chez les personnes vivant dans la précarité. Alors tout précaire nouveau est un précaire de trop pour le précaire d'avant. Il ne faut pas s'inviter à table lorsque la pitance est trop maigre. Tout le monde a bien compris qu'il n'y aurait rien de plus à manger. D'autant que c'est toujours aux pauvres qu'on demande de partager. Alors parfois, à la surprise générale, les pauvres refusent de partager. C'est plutôt rassurant. Ce refus peut prendre des tournures xénophobes mais son sens profond doit être trouvé ailleurs: les personnes en situation de précarité ne sont pas dupes. Ils savent parfaitement qu'on ne fera

rien de plus pour eux et se demandent s'il est opportun de « faire pour les autres ».

Le bas de l'échelle sociale

Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'on a souvent fait des expériences paradoxales et vexatoires: l'État met tellement d'énergie à rendre impossible la vie des personnes au bas de l'échelle que cette énergie coûte financièrement plus cher que celle qui est consacrée aux personnes situées à l'échelon juste au-dessus.  pas bien haut dans l'échelle sociale mais juste un peu au-dessus. En effet, pour rendre ces vies impossibles, il faut contrôler et surcontrôler. Et cela représente un coût gigantesque.

Prenons un exemple: en 2000, pour éviter que les migrants du monde entier viennent « profiter » des allocations sociales en Belgique, le ministre sp.a de l'Intégration, Johan Vande Lanotte a supprimé l'« aide financière » aux demandeurs d'asile. Chacun d'entre eux s'est désormais vu attribuer un centre d'accueil où il ne bénéficierait que d'une « aide matérielle »: un gîte, un lit, le couvert, les vêtements, les soins, l'aide juridique et sociale, l'éducation des enfants... Ce nouveau système a marqué la fin de l'autonomie des personnes: sans aide financière, sans argent donc, elles seraient désormais totalement encadrées par les centres d'accueil. Fini de faire ses courses, sa cuisine, parfois même sa lessive. Finalement, toutefois, tout en rendant la vie des demandeurs d'asile totalement dépendante, le gouvernement a créé un mécanisme beaucoup plus coûteux que l'aide financière. Il faut louer un centre, payer du personnel, faire à manger, organiser des activités... Donc d'une certaine manière, il n'est pas faux de dire que l'État paie plus par personne pour un demandeur d'asile que pour un bénéficiaire du revenu d'intégration. Cela se sait évidemment. Et fait l'effet d'une bombe sociale.

Ce mécanisme se reproduit à tous les étages du bas de l'échelle sociale. L'aide matérielle coûte plus cher que l'aide sociale, qui est elle-même plus difficile à organiser (et génère donc plus de coûts de transaction) que le revenu d'intégration, lui-même construit sans contrepartie assurantielle, à l'inverse de l'allocation de chômage, elle-même non contributive, à l'inverse de l'emploi. En sens inverse, celui qui travaille regrette que celui qui ne travaille pas ne cotise pas. Le chômeur estime qu'il mérite plus son allocation que le bénéficiaire du revenu d'intégration. Ce dernier ne comprend pas que l'aide sociale puisse être donnée à la carte. Et tous ensemble, ils fulminent de voir qu'en dessous, on se la coule douce dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, logé, nourri et blanchi. Et cela s'aggrave lorsque l'on sait que plus on contrôle les faits et gestes des êtres humains, plus ils développent des mécanismes de protection et de contournement. Ce qui oblige en retour à multiplier les contrôles, déjouer les abus, chasser les fraudes... et fustiger ces pauvres d'avoir mis tant de zèle à contourner la loi. Se lancer dans cette logique, c'est plonger dans l'inflationnisme. Cela n'a jamais de fin. Les théoriciens ont donné un nom à cette inflation : la *less eligibility* ou « moindre éligibilité ». L'échelon inférieur doit être tellement répulsif que sa simple évocation poussera tout individu à remonter la pente, à se reprendre en main, se cravacher, parce qu'en bas, ça ne sent pas bon. Il faut avoir peur de tomber plus bas pour avoir envie de se relever. Selon ce principe, un hébergement pour sans-abri doit être sale et violent pour que les sans-abri aient envie de sortir de la rue. S'ils se sentent accueillis dans l'hébergement d'urgence, ils auront tendance à y rester, et à devenir des « assistés ». Chaque palier fait craindre le palier du dessous. Tant et si bien qu'une aide n'est plus un droit mais la sanction lorsque l'aide du dessus est refusée : on est d'abord exclu du marché du travail, puis du régime du chômage, puis du revenu d'intégration, puis de l'aide sociale, et enfin de l'aide matérielle.

Questionner notre cadre

Ce principe, au cœur de notre système, ne marche pas. Il tue toute résilience après avoir détruit toute dignité. De surcroît, il génère des dysfonctionnements majeurs : on l'a vu, plus on s'enfonce dans l'indésirable, plus le système est coûteux. De même, dans ce déclassement organisé, chaque strate dispose de ses propres règles et de ses propres mécanismes, de ses propres caporaux et de sa propre masse de soldats jetés au front. Dans chaque strate, il y a toujours une règle qui semble plus injuste que la règle correspondante dans la strate du dessous.

Au bout de la chaîne de l'exclusion, la personne sans titre de séjour, bien que coincée dans l'absence de droits (au logement, à l'aide sociale, à un permis de travail...), finit toujours par se voir reprocher son statut : elle ne paie pas d'impôt, ne respecte pas le droit du travail, crée des troubles de voisinage en dormant n'importe où... Cette règle est très pratique parce qu'elle enjoint aux exclus du dessus de reprocher aux exclus du dessous quelques privilèges. En les laissant se battre entre eux pour des miettes là où il faudrait des droits.

Nous proposons donc d'en finir avec la théorie de la « moindre éligibilité » parce qu'elle est abjecte, inefficace, inflationniste et génératrice de conflits sociaux. Et de façon plus générale, il convient de reprendre pied dans des systèmes universels, valables pour tous les êtres humains présents sur un territoire. En finir avec la lasagne des régimes subsidiaires créés pour allouer des droits au compte-gouttes à des groupes sociaux stigmatisés et séparés les uns des autres. Un seul standard. Une seule manière d'attribuer des droits. La même pour tous.


On l'a vu, ce qui vient de l'extérieur nous ramène toujours à l'intérieur. Face à l'arrivée de migrants, nous devons questionner notre cadre, tout notre cadre. Cela implique trois choses. Premièrement, de s'intéresser aux vrais problèmes des citoyens. La migration attire

l'attention sur la pauvreté, et sur les autres grandes fractures sociétales. Ne nous laissons pas hypnotiser par ceux qui veulent que nos regards ne quittent pas la question migratoire. Deuxièmement, de ne plus utiliser l'impôt pour financer le déclassé progressif de personnes en précarité (la moindre éligibilité) qui, de surcroît, génère un trouble de perception puisque le « précaire du dessus » se croit discriminé par rapport au « précaire du dessous ». Et troisièmement, d'augmenter la part des investissements publics destinés aux personnes vivant dans la pauvreté et l'exclusion plutôt que les forcer à partager la précarité avec un nombre accru de personnes (les migrants).

10

LA FIN DE L'ENFERMEMENT DES ENFANTS

En juin 2018, le monde découvrait, effaré, la nouvelle politique de « tolérance zéro » de l'administration Trump à l'égard des migrants sans-papiers arrêtés à la frontière avec le Mexique. Tandis que leurs parents sont emmenés en prison pour y être jugés, leurs enfants étaient placés dans des centres de rétention en attendant le jugement de leurs parents – la loi américaine interdit en effet l'emprisonnement d'enfants. C'est ainsi qu'entre avril et juin 2018, plus de 2000 enfants ont été systématiquement séparés de leurs parents. Devant le tollé sans précédent, y compris dans les rangs de son propre parti, Donald Trump a dû renoncer à cette politique de « tolérance zéro », même si plusieurs commentateurs ont noté que la manœuvre avait un agenda caché : diviser l'opinion afin d'imposer plus facilement son agenda sur le sujet.

En août 2018, en Belgique, des enfants étaient placés (avec leurs parents) dans un centre de détention à Steenokkerzeel, au bout des pistes de l'aéroport de Zaventem, en attendant d'être expulsés vers la Serbie. La Cour européenne des droits de l'homme avait pourtant condamné la Belgique pour cette pratique, ~~en 2009~~.  On avait alors mis en place des « maisons de retour », alternatives à la détention, pour les familles en attente d'expulsion. Mais un tiers des familles se soustrayaient à la surveillance des autorités, et le gouvernement a donc décidé de construire de nouvelles prisons pour enfants. L'unité familiale du centre fermé de Steenokkerzeel a

donc été inaugurée deux mois à peine après que l'opinion se soit émue de la situation aux États-Unis.

La politique d'enfermement des enfants, votée en juillet 2011 pendant la période d'affaires courantes du gouvernement Leterme, a donc été mise en place par arrêté royal sept ans plus tard, par le gouvernement Michel. Comme on pouvait s'y attendre, de très nombreuses associations ont condamné la mesure, mais la commissaire européenne aux droits de l'homme, ainsi que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, ont également exprimé leur préoccupation. Et il est vraisemblable que la Cour européenne des droits de l'homme condamne à nouveau l'État belge, comme elle l'avait fait en 2009 – la France, qui pratique également l'enfermement des enfants, est régulièrement condamnée pour les mêmes raisons.

L'enfermement des enfants est éminemment choquant, et traumatisant pour les concernés, comme l'ont démontré de nombreuses études de psychologie infantile. Mais il est aussi très révélateur du rapport de notre société aux migrants. Les enfants serbes enfermés en août 2018 à Steenokkerzeel étaient nés sur le sol belge, et ne pouvaient évidemment être tenus responsables de la situation irrégulière de leurs parents. C'est pour cette raison que les mineurs, par définition, ne peuvent jamais se trouver en situation irrégulière, être des migrants « illégaux ».

Des enfants de seconde classe ?

Il peut donc sembler inconcevable qu'une démocratie libérale, en 2018, enferme en prison des enfants nés sur son sol, qui n'ont commis aucun délit. Mais les enfants enfermés à Steenokkerzeel étaient des migrants avant d'être des enfants. Et c'est pour cette raison précise que le traitement et les protections qu'une société applique normalement à ses enfants ne se sont pas appliqués

dans ce cas. Les enfants migrants ne sont plus des enfants: ce sont des migrants.

Si nous refusons l'enfermement des enfants, ce n'est pas uniquement parce que la mesure est inhumaine et absurde: c'est aussi parce qu'elle fait des migrants des citoyens de seconde classe, auxquels les protections garanties par les lois et conventions internationales ne s'appliqueraient pas.

L'enfermement des enfants migrants en dit hélas! beaucoup sur la société que nous sommes devenus. C'est-à-dire une société prête à violer une convention aussi importante que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1989 pour des motifs de communication politique. La convention prévoit en effet, dans son article 37, que « nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire », et que « l'emprisonnement d'un enfant doit [...] n'être qu'une mesure de dernier ressort [...] ». Et la raison pour laquelle le gouvernement met en œuvre cette politique, à l'initiative du Secrétaire d'État Francken, vise avant tout un objectif de communication politique: il s'agit de montrer un gouvernement inflexible sur la question des migrants, résolu à expulser coûte que coûte.

Peu importe, dans ce cas précis, que la Serbie soit candidate à l'adhésion à l'Union européenne depuis 2012, et que ses citoyens soient dispensés de visa pour se rendre dans un pays de l'Union: rien n'empêchera la famille de revenir en Belgique une fois expulsée. Peu importe le coût prohibitif de ces expulsions: une place en centre fermé coûte 188 euros par jour, selon les estimations de Myria—bien plus cher qu'une nuit à l'hôtel. En Belgique, le budget destiné aux expulsions dépasse désormais les 85 millions d'euros, soit une hausse de 35% depuis 2014. La Belgique a renvoyé hors du pays l'an dernier 11 000 migrants sans titre de séjour, ce qui porte le coût de chacune de ces expulsions à plus de 7 500 euros.

Mais il s'agissait d'envoyer un signal à l'opinion: celui d'un gouvernement inflexible sur l'immigration illégale.

Et, comme dans le cas de la séparation des enfants de leurs parents décidée en avril par l'administration Trump, le clivage de l'opinion autour de cette mesure est également l'un des objectifs poursuivis : chaque nouvelle étape dans la guerre aux migrants conforte et élargit la base électorale de ceux qui mènent cette guerre.

Nous refusons l'enfermement des enfants migrants, parce qu'ils sont avant tout des enfants. Que faire alors pour ceux qui doivent être expulsés, et qu'on ne peut envisager de séparer de leurs parents, comme aux États-Unis ? La Belgique doit d'abord investir davantage dans les solutions alternatives à l'enfermement, comme les « maisons de retour » qui avaient été mises en place suite à la condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme en 2009. Surtout, les propositions décrites ci-dessus, qui permettraient de rendre à la procédure d'asile sa véritable fonction humanitaire, devraient permettre de réduire considérablement le nombre de demandeurs d'asile déboutés, et donc aussi le nombre de personnes qui feraient l'objet d'une obligation de quitter le territoire. Parce que les expulsions doivent rester une exception : elles ne peuvent devenir un élément central d'une politique d'asile et d'immigration. C'est pourtant ce qu'elles sont en train de devenir.

CONCLUSION

Les migrations abordées dans cet ouvrage sont celles que l'on considère comme problématiques. On trouvera aisément des études bien documentées sur les migrations « choisies », c'est-à-dire celles qui présentent un intérêt évident : les travailleurs hautement qualifiés, les footballeurs, les artistes, les exilés fiscaux et les travailleurs des métiers en pénurie. À l'inverse, nous manquons cruellement de propositions sur les autres migrations, celles qui sont entreprises sans être sollicitées par le pays d'accueil. Ce vide laisse le champ complètement libre aux politiques de rejet, et déroule le tapis rouge aux populistes nationalistes, comme s'il n'existait pas d'alternative. Les politiques anti-migrants gagnent en crédibilité lorsqu'en face, aucune proposition alternative n'est véritablement formulée⁵⁹. Critiquer la violence des politiques migratoires et la xénophobie à l'œuvre dans les discours du gouvernement ne suffit pas. Tant qu'il n'y a pas de contre-proposition forte, le seul horizon tangible est l'actuel scénario : « la chasse aux migrants ». Le gouvernement nous dit qu'« il n'y a pas d'alternative » à sa politique. Il faut reconnaître que cette rhétorique de la domination fonctionne : les

59 À notre connaissance, les partis d'opposition démocratique n'ont, durant cette législature, déposé que deux propositions de loi, l'une sur l'enfermement des enfants en réaction à la décision du gouvernement de le rendre à nouveau possible, et l'autre proposant la création d'une commission permanente d'évaluation des éloignements lorsque la polémique sur la mission d'identification réalisée en Belgique par le Soudan à la demande du gouvernement. Certes, chaque parti dispose d'un programme mais ce programme n'est pas véritablement poussé dans le débat public ni dans les majorités où siège l'opposition au niveau fédéral. .

contre-propositions sont timides et sporadiques. Critiquer sans formuler de proposition alternative place le débat du côté de ceux qu'on critique.

Nous avons le devoir de montrer que d'autres politiques sont possibles, et de les défendre ; avec humilité parce que le sujet est complexe ; avec assurance aussi parce que cette complexité n'est pas prise en charge par les politiques actuelles ; avec détermination parce qu'il faudra remettre l'ouvrage sur le métier, à maintes reprises, à la fois pour intégrer les réflexions que ce livre suscitera mais aussi pour mettre en œuvre les mesures qui ne nécessitent pas de décision politique. C'est aux progressistes, désormais, qu'incombe la charge de donner de la voix.

Parmi les dix propositions formulées, trois permettraient de modifier fondamentalement la réalité migratoire : en premier lieu, la création d'une voie sûre et légale par tirage au sort donnerait une véritable chance à tout candidat. Partant, les demandes d'asile non fondées diminueraient drastiquement, puisque ceux qui ne répondraient pas aux critères de la convention de Genève préféreront emprunter ce nouveau chemin. L'économie des passeurs perdrait de sa valeur tandis que la lutte contre les trafiquants serait beaucoup moins ambiguë qu'aujourd'hui. On est effectivement en droit de se demander si la lutte actuelle contre les trafiquants d'êtres humains n'est pas aussi un prétexte pour chasser les migrants.

Ensuite, la lutte contre la violence à l'égard des migrants, si elle est sincère, mettrait à jour tout ce que les pratiques actuelles cachent. Nous nous rendrions bien davantage compte des atrocités subies par les migrants, ce qui nous ferait comprendre qu'on ne peut continuer dans la même voie. Cette lutte contre la violence légitimerait et stimulerait la recherche de solutions. Au-delà, elle sortirait les acteurs qui le souhaitent du défaitisme ambiant et d'un certain fatalisme.

En effet, les migrations apparaissent comme une réalité qui nous dépasse, et nous nous sentons impuissants devant les drames humanitaires qui se nouent chaque jour en Méditerranée. Or, nous avons vu que tous, nous pouvons lutter contre les violences à l'égard des migrants. Tous, nous avons un véritable pouvoir d'action. Enfin, la mobilisation des partenaires économiques et sociaux comme acteurs majeurs de l'intégration devrait rassurer toutes celles et tous ceux dont la situation est trop précarisée pour accueillir sereinement un nouveau groupe.

Nous n'avons pas centré nos propos sur l'ouverture des frontières, parce que c'est le piège que nous tendent les gouvernements réactionnaires. Toute critique de leur politique est automatiquement assignée au clan des *open grenzen* (frontières ouvertes) et, de ce fait, immédiatement disqualifiée. Nous croyons qu'il y a de bonnes raisons d'ouvrir les frontières⁶⁰, mais ce n'est pas le propos de ce livre. Nous voulons stimuler le débat sur des propositions réalistes, immédiatement applicables à l'échelle nationale. Ces propositions sont, en elles-mêmes, transformationnelles: elles modifient la donne sur les migrations, et permettent un débat plus serein et rationnel sur le sujet—y compris sur les frontières.

Chacun peut trouver de l'intérêt dans une seule, ou plusieurs propositions. Les dix ne sont pas interdépendantes. Elles peuvent être échelonnées et appliquées indépendamment les unes des autres. Nous serions ravis de voir qu'une ou deux de ces propositions suscitent l'adhésion et puissent générer un débat de société, positif, sur les migrations. Mais surtout, nous demandons que l'impact de chaque mesure prise, qu'il s'agisse de celles que nous proposons ou que d'autres proposent, fasse l'objet d'une évaluation continue.

60 François Gemenne et Michel Agier, « Migrants: voici dix raisons d'ouvrir les frontières », opinion mise en ligne le 20 août 2015, sur www.lalibre.be.

Si la recherche de justice sociale motive notre démarche, nous devons prendre très au sérieux l'exigence de sécurité que nous assigne la critique des politiques libérales. On peut dire que la population a peur. Mais il nous semble surtout qu'elle n'a pas envie de payer une fois encore les politiques d'apprentis sorciers qui, souvent, font payer la crise aux autres et se cherchent des boucs émissaires. Nous nous opposons à toute démarche dont l'effet consisterait à juxtaposer des « précaires de l'extérieur » à des « précaires de l'intérieur ». Si une certaine organisation du marché du travail peut tirer profit d'une précarité de masse, cela ne correspond en rien à notre projet. Nous avons dénoncé les politiques migratoires qui avaient oublié que les migrants n'étaient pas que des travailleurs ou des agents économiques. Évaluer l'impact des décisions prises est de nature à sortir des préjugés, des mensonges et des effets de manche, pour reprendre enfin pied dans la réalité, et construire avec rigueur d'autres politiques.

TABLE DES MATIÈRES

Préface.....	7
Introduction	13
1 Une voie sûre et légale qui sape l'économie des passeurs.....	19
Une différence de statut obsolète	20
Une réalité à prendre en compte :	
la migration économique.....	23
Des voies pour tous les migrants.....	25
Une immigration choisie.....	27
Les avantages de la loterie d'immigration.....	28
2 Une stratégie de lutte contre la violence à l'égard des migrants.....	31
Un objectif fédérateur.....	33
De quelles violences parle-t-on ?.....	34
Comment lutter contre ces violences.....	36
3 Un procureur spécial dédié à la lutte contre le racisme	45
Banalisation des propos racistes et haine ordinaires	47
Pour des poursuites systématiques.....	48
4 Les frontières comme espaces de contrôle et d'inclusion	51
Débat crispé autour des frontières	52

5	Des ambassades compétentes en matière d'asile	61
	Une nouvelle compétence.....	62
	Mettre fin aux voyages meurtriers	64
	L'explosion des demandes: une crainte infondée.....	66
6	Une Agence européenne de l'asile.....	71
	Le système de Dublin: caduc et injuste.....	72
	Centraliser les demandes	74
	Vers une solidarité européenne.....	76
7	Les migrations sorties du portefeuille de l'Intérieur.....	79
	Les dessous des craintes populaires.....	80
	Un enjeu global	84
	Le premier ministre aux commandes.....	87
	Les mêmes fondamentaux pour tou.te.s	88
8	Des structures sociales locales rendues à leur vocation première.....	91
	La « fin du cul de sac »	92
	« Mainstreamer » les migrants.....	94
	Des citoyens copilotes.....	97
	Aiguiller plutôt que gérer	100
9	La fin de la logique de la « moindre éligibilité »	103
	L'exclusion comme dénominateur commun	104
	Le bas de l'échelle sociale.....	107
	Questionner notre cadre	109
10	La fin de l'enfermement des enfants	111
	Des enfants de seconde classe?	112
	Conclusion	145

DANS LA MÊME COLLECTION

En coédition avec les Éditions Labor

ACCARDO Alain, *Le petit-bourgeois gentilhomme. La moyennisation de la société*

ANDRIEU Bernard, *Le corps en liberté. Invention ou illusion du sujet ?*

BACHELET Jean-François, *L'Université impossible. Le savoir dans la démocratie de marché*

BESSIÈRE Jean, *Qu'est-il arrivé aux écrivains français ?*

DELEERSNIJDER Henri, *Les prédateurs de la mémoire. La Shoah au péril des négationnistes*

DELUELLE Édouard, *L'impatience de la liberté. Autonomie et démocratie*

DORTU Véronique et SOMVILLE Pierre, *La philosophie au programme*

GEERTS Nadia, *Baudouin sans auréole*

GEUENS Geoffrey, *L'information sous contrôle. Médias et pouvoir économique en Belgique*

GIMENO Paul, *Pour une écologie de l'éducation*

GOLDSCHLÄGER Alain et LEMAIRE Jacques Ch., *Le complot judéo-maçonnique*

HENNEBERT Bernard, *Mode d'emploi pour téléspectateurs actifs*

HIRT Nico, *L'école prostituée. L'offensive des entreprises sur l'enseignement*

HIRT Nico, *L'école de l'inégalité. Les discours et les faits*

JACQUEMAIN Marc, *La raison névrotique. Individualisme et société*

JOLY Robert, *Libre pensée sans évangile*

GROLLET Philippe, *Laïcité : utopie et nécessité*

KLINKENBERG Jean-Marie, *Petites mythologies belges*

NYSSSEN Hubert, *Lira bien qui lira le dernier. Lettre libertine sur la lecture*

PALERMINI Patricia, *Misère de la bioéthique*

PINTE Vinciane, *La domination féminine. Une mystification publicitaire*

RAXHON Philippe, *Le débat Lumumba. Histoire d'une expertise*

ROSIER Laurence, *Petit traité de l'insulte*

SLOOVER Jean, *Manuel de survie à la pensée unique*

THIRY Lise, *La science et le chercheur. Les chemins du doute*

VAN RAEMDONCK Dan et VAN DER MEERSCHEN Benoît, *Belgique, terre d'écueils. Respect pour le droit d'asile !*

WINKIN Yves, *La communication n'est pas une marchandise. Résister à l'agenda de Bologne*

Aux Éditions du Centre d'Action laïque

AMY Jean-Jacques, *La bête rôde encore. Essai sur l'incitation à la haine*

BERGEN Véronique, *Djelem, Djelem. Les Roms, entre stigmatisation et résistance*

BIETLOT Mathieu, *L'horizon fermé. Migrations, démocratie ou barbelés*

BLOC Fabienne et PIETTE Valérie, *Jouissez sans entraves? Sexualité, citoyenneté et liberté*

CELIS Dominique, *Gêneurs de survivants! La question du génocide des Tutsi*

COLSON Vinciane, DE MAEYER Juliette et LE CAM Florence, *Du pigeon voyageur à Twitter. Histoires matérielles du journalisme*

DE GREEF Freddy, *Méditations sur le bonheur*

DE KEYSER Véronique, *Une démocratie approximative. L'Europe face à ses démons*

DE SMET François, *La marche des ombres. Réflexions sur les enjeux de la migration*

DOHET Julien, *Vive la sociale! Mouvement ouvrier, capitalisme et laïcité*

GHEUDE Michel, *La révolution n'est pas finie. Culture et émancipation*

KREMER-MARIETTI Angèle, *Réflexions sur les temps actuels*

JACQUEMAIN Marc et JAMIN Jérôme, *L'histoire que nous faisons. Contre les théories de la manipulation*

LEJEUNE Christophe, *Démocratie 2.0. Une histoire politique d'Internet*

LOOBUYCK Patrick et SÄGESSER Caroline, *Le vivre ensemble à l'école. Plaidoyer pour un cours philosophique commun*

LOSSIGNOL Dominique, *En notre âme et conscience. Fin de vie et éthique médicale*

MARTHOZ Jean-Paul, *L'éthique de la dissidence. Morale et politique étrangère aux États-Unis*

PERROUTY Pierre-Arnaud, *Libres de dire. Là où commence la censure*
ROSIER Laurence, *Petit traité de l'insulte* (édition revue et corrigée)

SÄGESSER Caroline, *Le prix de nos valeurs. Financer les cultes et la laïcité en Belgique*

SUSANNE Charles, *L'homme amélioré. Vous avez dit humain?*

SENTE Christophe et SLOOVER Jean, *La tentation populiste. Cinq démocraties européennes sous tension*

SCHREIBER Jean-Philippe, *La crise de l'égalité. Essai sur la diversité multiculturelle* (épuisé) et *La Belgique, État laïque... ou presque. Du principe à la réalité* (épuisé)

STARQUIT Olivier, *L'individu privatisé. Le service public pour la démocratie*

WILLEMARCK Patrick, *Nos savoirs à l'épreuve. Sous l'empreinte des médias, la raison se perd*

Achévé d'imprimer en septembre 2018

par PR-Print à Nivelles (Belgique)

D/2018/2731/5