

les migrations internationales

Problèmes de mesure, évolutions récentes et efficacité des politiques

Séminaire de Calabre (8-10 septembre 1986)



NUMERO 3

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

L'IDENTIFICATION ET L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES MIGRATOIRES

Serge FELD
(Université de Liège, BELGIQUE)

L'identification des politiques qui sous-tendent les migrations, l'appréciation de leur pertinence et de leur efficacité dépendra largement de l'approche choisie et du point de vue adopté (pays d'arrivée, de départ, employeur, migrant,...). On passera en revue les objectifs généralement poursuivis par les politiques migratoires. On examinera d'abord la gestion des flux; les procédures d'entrée et de sortie et leur répercussion sur les relations entre Etats, les mesures concernant le regroupement familial et les nouveaux types de flux, principalement de clandestins ou de réfugiés.

En ce qui concerne la gestion des stocks, on passera en revue les initiatives portant sur l'intégration des primo-migrants et des jeunes de la deuxième génération ainsi que les conséquences résultant de la présence d'une forte minorité dans le pays d'accueil sur ses relations avec le pays d'origine. On abordera aussi le problème des incitations au retour.

A. LA GESTION DES FLUX

1. Contrôle du mouvement migratoire et relations entre Etats

1.1. *Les problèmes d'entrée et de sortie*

Les règles qu'édictent les Etats concernant l'entrée et la sortie du territoire influencent directement les mouvements migratoires; ces règles affectent par ailleurs les relations entre Etats. On s'accorde généralement à reconnaître qu'un des principaux attributs de la souveraineté consiste à disposer de l'autorité exclusive de décider qui, et à quelles conditions, peut accéder au territoire national et de déterminer les conditions d'octroi de la citoyenneté. Ce principe réduit la portée de l'argumentation néo-classique selon laquelle la libre-circulation totale des facteurs de production à la recherche de leur productivité maximale garantirait une situation d'optimum. Si la mobilité parfaite des biens et du capital est encouragée, les partisans du libre-échange acceptent néanmoins des limitations à la mobilité internationale du travail, même si cette restriction réduit l'efficacité économique. Des considérations extra-économiques (comme la préoccupation de préserver une identité culturelle) pèsent donc d'un poids non négligeable puisqu'elles empêchent que l'allocation des facteurs de production, et principalement de la main-d'œuvre, ne soit régie que par les mécanismes du marché. Ce souci de maintenir une cohésion culturelle des valeurs et des institutions est tempérée par des facteurs historiques, d'obligations internationales ou morales, de marché du travail. Ainsi considère-t-on que la libre circulation à l'intérieur de la C.E.E. des ressortissants des Etats membres consacre un début d'abandon d'une partie de la souveraineté de ces Etats et constitue une première étape

vers la constitution d'une identité européenne. Un deuxième obstacle, qui freine l'entrée massive de population étrangère, résulte de la couverture des systèmes de protection et de l'ampleur des transferts de solidarité. Dans les pays traditionnellement importateurs, depuis le XIX^e siècle, de main-d'œuvre étrangère, le rôle de l'Etat est limité et les migrants sont invités à jouer le jeu de la libre-concurrence sur le marché du travail. Dans les pays d'Europe occidentale, par contre, où l'Etat-Providence occupe une place prépondérante, se manifeste une réticence accrue à partager les acquis sociaux avec de nouveaux arrivants, d'autant plus que tous les régimes de sécurité sociale subissent de graves déséquilibres du fait de la crise (1).

Il convient d'ajouter le rôle croissant de l'opinion publique sur cette matière qui fait de plus en plus l'objet d'enjeux électoraux et qui a amené les gouvernements à mettre en exergue la dimension essentiellement symbolique de leur politique d'immigration. Ainsi, relève-t-on successivement des thèmes tels que la solidarité nationale, le retour à la légalité en donnant la primauté au judiciaire sur l'administratif, la plus grande égalité des traitements et le contrôle plus strict des frontières, le refus puis l'autorisation de la réunification des familles, la réaffirmation au droit d'asile et l'idéologie sécuritaire, la régularisation des clandestins et les priorités accordées à l'ordre public, etc. (cf. Withol de Wenden). Toutes ces mesures et déclarations d'intentions, partielles, non coordonnées, souvent contradictoires, renforcent l'impression qui prévaut, selon laquelle il est extrêmement malaisé d'identifier clairement les politiques migratoires et plus encore d'en mesurer avec précision l'efficacité. On s'accorde à admettre que, jusqu'il y a peu, les gouvernements prenaient des «pseudo-décisions», qu'ils réagissaient «après-coup», se contentant de ratifier les mouvements migratoires, de les inscrire dans un cadre juridique global mais n'ayant jamais la maîtrise complète du phénomène (cf. Bastenier). Dans le même sens, on peut observer que, d'un point de vue qualitatif, aucun pays n'a formulé explicitement d'avis quant à l'optimum de main-d'œuvre étrangère, ni formulé des critères sur base de son étendue, de sa densité, de ses ressources, de son niveau de développement économique, de sa situation démographique ni même d'un éventuel équilibre à maintenir entre population autochtone et population d'origine étrangère (2). Pour certains pays traditionnellement d'immigration (par exemple les U.S.A.), des critères quantitatifs tels que le contingentement ou le système des quotas nationaux qui figent la structure des flux selon la composition de la population d'accueil sont de plus en plus remplacés par un système de préférences fondé sur le niveau de qualification des migrants.

Pour évaluer le rôle des pouvoirs publics et leur degré d'implication, il convient de procéder à une analyse de la base juridique qui régit les mouvements migratoires. Ainsi faut-il distinguer selon que les décisions émanent du pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif, déterminer la hiérarchie des normes qui régissent l'entrée et le statut des étrangers, l'existence de recours à l'encontre de décisions défavorables aux migrants et préciser si le contrôle du statut du migrant s'opère dans le pays d'origine avant son départ, dans le pays d'arrivée ou encore lors de son passage aux frontières nationales.

(1) Il en résulte une interrogation sur le statut de l'immigration dans les Etats-Providence : ceux-ci sont, par nature, des systèmes relativement clos, dont la logique implique l'existence de frontières distinguant qui est membre de la communauté et qui ne l'est pas. Historiquement, cela a coïncidé avec l'idée de l'Etat-Nation et tous les Etats contrôlent à la fois l'entrée sur le territoire et l'attribution de la citoyenneté. Aujourd'hui, citoyenneté et droit à couverture sociale ne coïncident pas parfaitement dans les faits, et certains parlent, à ce propos, de crise des Etats-protecteurs. O.C.D.E., Rapport SODEMI, 1986, Paris, Annexe B, Withol de Wenden, p. 102.

(2) Voir réponse des Etats-membres à l'enquête de l'O.C.D.E., SOPEMI, 1986, op. cit., p. 110.

Plus généralement, pour apprécier le comportement des différents Etats concernés, la nature des contraintes qu'ils subissent, leur marge de manœuvre, les répercussions de leurs décisions sur d'éventuels partenaires, il est important d'analyser les normes qu'ils adoptent à la lumière des principales approches théoriques des migrations internationales (3). Il s'agit des variables de différentialité (salaire, emploi...), des variables spatiales (distances, communications, ...), des variables d'affinité (religion, culture, langue, groupe ethnique) et des variables d'accès (règles d'entrée et de sortie) qui relèvent successivement de l'analyse économique, géographique, sociologique et politique. La combinaison de ces quatre types de variables et leurs poids respectifs dans une conjoncture particulière déterminent l'état des relations internationales dans le domaine des migrations, et, plus précisément, les possibilités de conflit ou de coopération. Il convient, en outre, d'y ajouter une dimension historique. Ainsi, contrairement aux pays d'Europe occidentale, un pays traditionnellement d'immigration tel que le Canada a depuis longtemps pu estimer ses besoins en travailleurs étrangers selon la qualification, fixer des critères très précis de sélection et établir des procédures souples et claires. Ainsi, la citoyenneté est accordée automatiquement après trois ans, et la réunification des familles ne fait l'objet d'aucune restriction. Par contre, la pratique est beaucoup plus confuse dans les pays d'Europe méridionale, traditionnellement d'immigration qui sont depuis peu soumis à de vastes flux d'entrée. L'appareil administratif et juridique ne s'est pas encore adapté à ce renversement historique des flux d'entrées et de sorties et de nombreux problèmes se posent concernant la réglementation du séjour des étrangers et les mesures à prendre face à des flux très importants des clandestins.

1.2. L'évolution des flux

Pour systématiser les différentes situations, il est utile de proposer une grille générale qui englobe les normes régissant les entrées et les sorties (4). En ce qui concerne l'immigration, on peut relever les cas suivants :

- a) le cas, assez rare, de possibilité d'accès illimité;
- b) une politique d'encouragement à l'immigration;
- c) une politique d'entrée sélective;
- d) une politique d'arrêt de l'immigration;
- e) la fermeture totale des frontières.

En ce qui concerne les règles régissant la sortie d'un pays on peut citer :

- a) l'interdiction à tout départ;
- b) les départs sélectifs;
- c) la liberté d'émigrer sous certaines conditions;
- d) l'encouragement à l'émigration;
- e) l'expulsion de dissidents, catégories sociales ou minorités ethniques.

Ces phénomènes doivent être appréhendés comme un processus dynamique, au cours duquel se modifient les types de flux, l'environnement international, la conjoncture économique et les calculs des migrants eux-mêmes. Ainsi, peut-on mettre en évidence une série d'étapes successives marquées par l'émergence, le développement et l'affaiblissement de certains flux migratoires. On constate un déroulement marqué d'abord

(3) WEINER M., «International Migration and International Relation», Population and Development Review, vol. 11, n° 3, sept. 1985, p. 441-455.

(4) Voir WEINER M., art. cit., p. 445-446, pour des développements et analyses des différents cas de figures.

des migrations temporaires de main-d'œuvre, ensuite des migrations permanentes qui entraînent des regroupements familiaux, la diminution des retours, l'accroissement des clandestins puis des réfugiés, la diffusion de la main-d'œuvre étrangère vers de nouveaux secteurs du marché du travail, l'éloignement des aires de recrutement. Les contraintes économiques et politiques influencent différemment ces divers flux qui obéissent à leur logique propre ce qui peut provoquer des effets pervers. Ainsi, une politique restrictive peut provoquer des effets pervers. Ainsi, une politique restrictive peut provoquer des anticipations en matière de regroupement familial et, par conséquent, hâter et intensifier ces flux; une régularisation d'illégaux dans un seul pays (France, 1982) crée un effet d'appel supplémentaire de clandestins à partir des pays limitrophes; on peut relever des phénomènes de substitution entre saisonniers et travailleurs temporaires, de même des effets de substitution entre flux d'illégaux et de réfugiés lorsque les conditions d'octroi du statut de réfugié politique deviennent plus restrictives; les incitations au retour sont moins attractives lorsque les travailleurs étrangers doivent abandonner leurs droits à la sécurité sociale, et que leur départ est assorti d'une interdiction de toute possibilité de deuxième immigration ultérieure.

S'il est très malaisé de procéder à une évaluation quantitative de l'efficacité des politiques migratoires, il est cependant possible d'indiquer quelques grands axes d'investigation.

La perspective d'analyse démographique semble la plus commode et la plus rigoureuse. On peut envisager de mesurer les effets de l'immigration selon les mêmes critères que ceux proposés pour estimer les conditions d'efficacité des politiques natalistes.

Ainsi, peut-on retenir l'impact de l'émigration sur la descendance finale des générations, la croissance naturelle et totale, l'indicateur conjoncturel de fécondité, l'équilibre de la pyramide des âges (5). On peut ajouter à ces indices le ratio des entrées-sorties sur le marché du travail (15-24/56-55), la structure par âge de la population active et le rapport de dépendance actifs/inactifs. Une autre approche consisterait à s'inspirer des méthodes de calcul coût-bénéfice utilisées pour l'évaluation des programmes de planification familiale ou des programmes de santé publique. On assimilerait les coûts et bénéfices d'une naissance supplémentaire à l'immigration et par analogie, les coûts et bénéfices d'un décès évité à l'émigration. Une approche plus strictement économique consiste à mesurer l'impact financier de la mobilité du capital humain. Les travaux empiriques se divisent en deux grandes catégories. Premièrement, les estimations «rétrospectives» qui calculent le coût «historique» ou de «remplacement» de migrants qui ont incorporé des «inputs» fournis par la collectivité (éducation, formation). La valeur du migrant est évidemment différente dans le pays de départ, qui perd du capital humain, et dans le pays d'arrivée, qui l'«économise» (puisque la structure des prix et la dotation en facteurs sont différents entre les pays). La deuxième méthode consiste à estimer la valeur du migrant en actualisant ses flux de revenus futurs (ou son épargne), à partir du moment de la migration. Les résultats parfois contradictoires auxquels aboutissent ces méthodes d'estimation des flux migratoires s'expliquent principalement par des divergences quant au choix des taux d'actualisation et à l'importance à accorder aux externalités. D'une manière plus spécifique, on peut mettre l'accent sur l'effet des flux migratoires sur le processus de vieillissement de la population en général et de la main-d'œuvre en particulier, sur la mobilité

(5) CHESNAIS J.-C., «Les conditions d'efficacité d'une politique nataliste — Examen théorique et exemples historiques», U.I.E.S.P., Congrès International de la Population, Florence, 1985, p. 413-425.

de cette main-d'œuvre, sur le niveau des revenus et des salaires et sur les balances des paiements, par l'intermédiaire des envois de fonds. En ce qui concerne plus particulièrement les pays de la CEE, on peut constater que la levée des obstacles légaux n'a pas suffi à accroître la mobilité intra-communautaire des travailleurs ressortissants des Etats-membres et que l'offre de travail a principalement été satisfaite par l'immigration extra-communautaire, ce qui indique un faible efficacité des mesures prises afin de favoriser la pension à migrer des travailleurs.

En général, il est rare que les pays d'émigration affirment une politique délibérée et qu'ils manifestent des objectifs clairs (6). Certes, une attitude de «laisser-faire» peut implicitement signifier une politique d'encouragement à l'émigration (cf. Farah). Souvent, ces pays se préoccupent peu des conditions de séjour de leurs nationaux et ne marquent guère un grand intérêt à collaborer aux politiques de retour. Les mesures les plus concrètes visent essentiellement à favoriser les envois de fonds des émigrants vers leurs pays d'origine. Dans la mesure où ces flux de devises représentent souvent une proportion importante de leurs recettes d'exportation, ces pays tentent d'encourager les migrants à transférer leur épargne de préférence par les réseaux bancaires officiels. On relève aussi quelques expériences visant à utiliser le capital accumulé par les migrants ainsi que leur expérience professionnelle dans des projets de réinsertion axés sur le développement économique des régions d'émigration.

2. Le regroupement familial

Contrairement aux pays d'immigration de peuplement, les pays d'Europe occidentale avaient fait appel à des travailleurs étrangers temporaires et ils durent faire face à un phénomène de croissance endogène de leur population étrangère qu'ils n'avaient ni prévu ni souhaité. Le processus migratoire porte en germe certaines séquences telles que la stabilisation du nombre de travailleurs étrangers dans le pays d'accueil et ensuite le regroupement familial que l'on retrouve dans tous les pays, avec un décalage et une intensité qui dépendent de l'origine des migrants, de leur nombre et de l'ancienneté des flux.

Les politiques de regroupement familial ont subi de nombreuses fluctuations dans la mesure où elles interfèrent directement avec d'autres préoccupations parfois contradictoires telles que la maîtrise des flux d'entrées, l'affirmation du droit du migrant à une vie familiale, les objectifs d'insertion des étrangers dans la société d'accueil, des préoccupations d'équilibre démographique, les mesures d'encouragement au retour des migrants vers les pays d'origine, le contrôle de l'émigration clandestine et la protection du marché du travail. Ainsi, même s'ils reconnaissent que le droit fondamental à une vie familiale est partie intégrante des «droits de l'homme» comme le rappelle les recommandations des organismes internationaux (B.I.T.), la plupart des Etats ont procédé à des mesures d'interdiction, de suspensions provisoires, de limitations du regroupement familial. Celui-ci est soumis dans la plupart des cas à des conditions strictes : autorisation préalable d'accès et de séjour, conditions de logement, examen des capacités du migrant à entretenir une famille, préoccupation de sécurité publique, taille de la famille, âge des enfants, liens de parenté, conditions limitatives de résidence et d'inscription dans certaines municipalités, etc.

(6) Voir ONU, «Monitoring of Population Trends and Policies», New York, 1986. Les informations consignées dans ce rapport général montrent nettement le manque d'intérêt de nombreux pays d'émigration pour cette question.

Plusieurs facteurs déterminent les attitudes envers les regroupements familiaux. Premièrement, les gouvernements, un peu hâtivement, ont déclaré que leur objectif était d'atteindre un solde migratoire net nul. S'ils ont généralement réussi à arrêter l'entrée de primo-migrants travailleurs, par contre les flux continuent à être alimentés par l'arrivée des familles des migrants antérieurs. Ces flux familiaux représentent, dans la plupart des pays, environ 80 % de l'immigration permanente. Le volume, la composition et le rythme de ces entrées ne peut être prévu avec précision. Lorsque les pouvoirs publics ont autorisé les regroupements et fixé ses principales modalités, la dynamique du mouvement échappe à leur maîtrise. Il est malaisé de contrôler l'ampleur des flux, car l'instabilité des comportements, du fait des modifications de nature des vagues migratoires, ne permet guère d'estimations fiables de l'intensité et du calendrier des regroupements (7). Cette conclusion est partagée par la plupart des Etats-membres de l'O.C.D.E. : «il y a peu de certitudes quant au nombre approximatif d'étrangers qui pourraient encore se réclamer de l'immigration familiale, qui représente la principale source de nouvelle immigration» (8). Des données comme la proportion d'individus vivant seuls ou en communauté et le taux de masculinité de la population étrangère ne constituent pas des indices prédictifs suffisants, car il y a de fortes variations selon la nationalité des migrants, l'ancienneté de leur migration, la proportion de mariages mixtes et la propension à retourner au pays d'origine. Il semble cependant que l'on soit actuellement arrivé à une phase décroissante de l'immigration familiale qui touche les principales communautés étrangères. Ainsi, pour la France, on constate que «d'une manière générale, la diminution de l'immigration familiale, exprimée en nombre de personnes, est plus nette que celle qui affecte le nombre de groupes familiaux venus rejoindre un travailleur» (9). Néanmoins, de nouvelles tendances apparaissent. Ainsi, à ce tarissement de l'immigration des familles formées avant le départ du chef de famille tend à se substituer une immigration de personnes venues rejoindre, après le mariage au pays d'origine, un étranger immigré. Cette tendance est encore trop récente pour qu'on puisse en apprécier l'importance dans l'avenir (10).

Deuxièmement, la fermeture des frontières a probablement eu pour résultat d'accélérer le regroupement familial. Les mesures destinées à stabiliser ou à réduire le volume de main-d'œuvre étrangère eurent pour effet de réduire les retours spontanés des travailleurs émigrés vers leurs pays d'origine. Jusque vers les années 1970, les mouvements migratoires étaient caractérisés par un degré de rotation non négligeable. La crainte de ne pouvoir se représenter sur le marché du travail du pays d'accueil, après un séjour dans le pays d'origine, a freiné ce mouvement de navetteurs internationaux (d'autant plus aisé que l'aire de recrutement était moins éloignée). Les travailleurs immigrés, malgré la crise économique et l'accroissement du chômage sont devenus moins mobiles. L'allongement de la durée du séjour sans possibilité de retours occasionnels a incité les migrants à faire venir leurs familles auprès d'eux, ce que certains se refusaient à envisager précédemment. Troisièmement, le regroupement familial apparaît comme une alternative au contrôle plus sévère des entrées clandestines. Face à des politiques plus répressives à l'encontre de l'immigration illégale, et alors que les procédures de régularisation deviennent

(7) BLANCHET D., «Intensité et calendrier du regroupement familial. Un essai de mesure à partir de données agrégées», Population, mars 1985, n° 2, p. 240-266.

(8) O.C.D.E., Rapport SODEMI, op. cit., p. 9.

(9) TRIBALAT M., «Chronique de l'immigration», Population, janvier 1987, p. 131.

(10) «Un autre aspect de l'immigration familiale tient aux mariages d'émigrés installés en France, au pays d'origine, avec un conjoint, homme ou femme. Cette composante de l'immigration familiale, minoritaire quand le phénomène en était à ses débuts, finit par apparaître majoritaire». TRIBALAT M., op. cit., p. 131.

plus restrictives et plus rares, les migrants ont modifié leur stratégie et ont préféré tenter de satisfaire aux critères légaux d'admission. Ils ont substitué le partiel regroupement familial à l'émigration clandestine.

Enfin, l'émigration familiale modifie les comportements de consommation et d'épargne des migrants. En outre, elle suscite les problèmes de la scolarisation et de l'intégration des jeunes de la deuxième génération. Il en résulte un désir accru de stabilisation et d'installation définitive, qui se heurte aux politiques d'incitation au retour.

Le regroupement familial entraîne un certain nombre de conséquences économiques, démographiques et sociales pour la population étrangère.

Tout d'abord, il constitue un facteur d'intégration des immigrés. Il rompt l'isolement et permet un rapprochement des modes de vie des étrangers et des nationaux. J. Véron (cf. supra) propose quelques indices d'insertion. Ainsi, il relève le nombre et la proportion de personnes vivant dans un ménage collectif, la proportion des ménages sans famille, le rapport du nombre d'hommes vivants seuls au nombre de célibataires, veufs ou divorcés.

L'émigration familiale a pour effet de modifier le taux d'activité des flux migratoires. La proportion d'actifs est extrêmement forte au début d'une vague migratoire; les changements intervenus dans la composition des flux font que ceux-ci comprennent actuellement plus d'inactifs que d'actifs. Ces changements s'observent également pour le stock de population étrangère. Dans les années 1960, les taux d'activité étaient croissants; les modifications démographiques (regroupement et fécondité différentielle) ont eu pour effet de faire baisser globalement le taux d'activité des étrangers.

On constate aussi une modification du rapport de féminité et, par conséquent, une plus grande égalité dans la répartition entre sexes.

D'un point de vue démographique, le regroupement familial et la natalité des couples déjà installés dans le pays d'accueil influencent le profil de la pyramide des âges des étrangers, profil qui tend à se rapprocher de celui de la population nationale.

Le regroupement familial pose aussi à terme le problème de l'insertion de la deuxième génération dans le marché du travail. On constate aussi un rôle accru de la main-d'œuvre étrangère féminine. Initialement, le regroupement n'a pas essentiellement pour objectif une augmentation de l'offre étrangère de travail féminin. Mais, après une certaine durée de séjour, on observe une demande d'activité professionnelle des femmes d'immigrés (cette démarche est favorisée par l'extension du secteur tertiaire et du secteur informel).

On peut aussi noter que le regroupement a pour effet de tarir les envois de fond vers les pays d'origine. Ces transferts diminuent avec l'ancienneté de l'immigration et l'intensité du regroupement familial. La mobilisation de l'épargne des migrants est alors affectée à l'acquisition de biens de consommations durables, de biens de capital et de logements.

Enfin, la modification de la structure par âge et par sexe de la population étrangère influence la balance coût-bénéfice de l'émigration pour la sécurité sociale. Les avantages initiaux que retirent les finances publiques tendent à se résorber au fur et à mesure que les caractéristiques sociologiques et démographiques de la population étrangère se rapportent à celles de la société d'accueil. Veron propose de mesurer l'intégration de la population étrangère à la société d'accueil en évaluant le rapprochement de comportements

démographiques des deux populations et principalement la fécondité différentielle. Néanmoins, il apparaît que la mesure de la «distance» entre la somme des naissances réduites entre étrangères et nationales serait un indicateur contestable. En effet, l'analyse des effets de sélection et des effets de calendrier exigerait des statistiques très détaillées.

3. La politique des pays d'immigration face aux nouveaux flux d'illégaux et de réfugiés

3.1. L'immigration illégale

L'arrêt de l'immigration régulière de main-d'œuvre, la définition plus stricte du statut de réfugié, les réformes plus restrictives du droit d'asile ont eu pour effet un accroissement massif de l'immigration clandestine. Ce sont les pays d'immigration qui déterminent les critères de l'illégalité d'une migration. On peut relever diverses modalités de clandestinité, un individu pouvant, au cours de sa migration, connaître successivement plusieurs situations d'illégalité.

On peut relever les principaux cas suivants :

a) l'entrée illégale : la traversée clandestine des frontières, l'entrée sans remplir les formalités administratives requises, l'entrée muni de faux documents, l'entrée sous un statut incorrect (touriste, étudiant, raisons familiales);

b) le séjour illégal : les personnes qui perdent le statut de réfugié mais qui refusent de retourner au pays d'origine, les personnes entrées régulièrement mais qui prolongent leur séjour au-delà du délai autorisé, les personnes en séjour régulier mais qui se présentent sur le marché de l'emploi sans permis de travail, les personnes disposant d'un permis de travail pour une activité spécifique qui sont employés dans d'autres secteurs d'activité, etc.

Les pays d'immigration ont tenté de répondre à ce phénomène par des politiques qui couvrent un éventail très large de mesures (11).

On peut mettre en évidence :

- a) des mesures d'amnistie ou de régularisation;
- b) des mesures de contrôle, (délivrance de permis de séjour, visas...) plus rigoureuses;
- c) des mesures destinées à protéger le marché du travail national contre l'emploi de travailleurs clandestins (sanctions contre les migrants, sanction à l'égard des employeurs, sanctions à l'égard des intermédiaires);
- d) mesures pénales (emprisonnement);
- e) mesures d'expulsion ou de déportation massive.

Ce contrôle des migrations clandestines ne semble pas pouvoir se régler efficacement par la coopération internationale. En effet, il n'y a pas de coordination entre pays d'arrivée; il suffit que l'un d'entre eux adopte des mesures plus libérales ou plus humanitaires pour que se dirigent vers lui, non seulement les flux qui lui étaient destinés, mais en plus, par un effet de déplacement, les flux destinées aux pays voisins qui auraient conservé une réglementation plus intransigeante. Les forces qui poussent à la migration clandestine sont en effet tellement puissantes que le pays d'accueil le plus restrictif n'arrête pas véritablement les flux de migrants mais les détourne vers d'autres pays d'accueil plus accessibles.

L'hypothèse d'accord bilatéraux entre pays de provenance et pays de destination de l'immigration illégale semble irréaliste. Cela reviendrait à exiger du pays de départ un verrouillage de ses frontières et une vérification des motivations réelles de ses ressortissants candidats à des visas de sortie. Ces pays n'ont pas les capacités administratives pour mettre en place de telles mesures qui en outre s'opposeraient au principe de la « libre-circulation » des individus. De plus, les relations entre pays d'arrivée et de départ sont souvent conflictuelles.

Enfin, on peut observer que le mouvement général des flux va des pays du Sud vers ceux du Nord et qu'en général il ne se déroule pas en une seule séquence mais consiste en séjours successifs dans des pays qui constituent des étapes intermédiaires. Ces pays (Europe, Grèce, Italie) anciennement pays d'immigration n'ont pas la capacité de contrôler ces flux illégaux et ne désirent pas subir sur leurs territoires respectifs les conséquences des mesures restrictives adoptées par les pays de l'Europe du Nord (RFA, France, Belgique, Suisse).

3.2. *Les flux de réfugiés*

En Europe occidentale, les réfugiés forment une part non négligeable de la population étrangère (entre 5 % et 10 %) et représentent la majorité des régularisations accordées aux travailleurs étrangers.

Le phénomène même de réfugié a changé de nature et d'ampleur ces dernières années. Auparavant, il s'agissait d'individus peu nombreux qui retournaient dans leur pays d'origine lors d'un changement politique plus favorable. Actuellement, il s'agit de mouvements de masses, sociologiquement hétérogènes (opposants politiques, combattants, personnes déplacées à cause des conflits ou de la famine, communautés ethniques, etc.) d'individus qui ont, probablement depuis longtemps, perdu la possibilité d'opter pour le retour au pays d'origine et doivent par conséquent être considérés comme des résidents quasi-permanents.

La notion même de réfugié est sujette à controverses. Ces flux de réfugiés constituent naturellement des facteurs d'alimentation de l'immigration illégale.

La situation de réfugié peut être générée par deux grands types de transformation politique : soit un bouleversement brutal d'un régime politique, soit la formation de nouvelles entités nationales. Dans les deux cas, il en résulte pour certaines communautés la suppression des libertés fondamentales où l'impossibilité de mener une activité économique décente. La multiplicité et la diversité des conflits rendent difficile une appréciation objective de la situation de réfugié. Il n'est pas possible de distinguer entre des facteurs politiques (les seuls, en principe, à prendre en considération) et les facteurs économiques (12). En fait la définition des Nations-Unies « dans leur pays, ils ont des motifs sérieux de craindre d'y être persécutés en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou en raison de leurs

(11) Pour une typologie des réponses aux mouvements clandestins voir : BIRINDELLI (A.M.) : « Types of Migration : clandestine Migration — general overview », in CICRED/ICM — Joint Research project. The impact of International Migration or Developing countries (à paraître).

(12) ZOLBERG, (A.) : « Contemporary Transnational Migration in Historical Perspective : Patterns and Dilemmas », in KRITZ (M) ed. U.S. Immigration and Refugee Policy — Lexington Books, 1983, pp. 3-40.

opinions politiques» est trop restrictive. Face au nombre de candidats, les pays d'asile adoptent des critères de plus en plus sévères et opèrent des contrôles très stricts. Il appartient certes au pays d'accueil d'apprécier souverainement la réalité de la qualité de réfugié d'un individu et de moduler sa politique selon ses intérêts propres. Ainsi, les pays d'accueil peuvent admettre certaines catégories de réfugiés pour des raisons économiques (une main-d'œuvre spécialisée ou des journaliers dans l'agriculture) et pour des raisons d'affinité politique ou culturelle (les Etats-Unis admettent les réfugiés de Cuba mais non ceux de Haïti; l'Europe orientale est plus accueillante pour les réfugiés de l'Europe de l'Est ou de l'Asie du Sud-Est que d'Afrique). Les pays d'accueil se trouvent dans une position de force; ils font face à une situation d'offre illimitée de main-d'œuvre étrangère. Ils sont par conséquent en mesure de mener une politique sélective d'accueil des réfugiés en fonction de leurs propres objectifs démographiques, économiques, ou stratégiques.

B. LA GESTION DES STOCKS

4. Les politiques d'intégration

La maîtrise des flux, malgré ses imperfections, est un objectif plus aisé à circonscrire et à mettre en œuvre que la gestion des stocks. L'Etat dispose d'un appareil administratif et répressif qui permet la mise en application des décisions concernant l'accès, les conditions du séjour et l'éloignement du territoire. Par contre, il est certainement plus malaisé de définir une politique d'intégration, car il n'existe guère de consensus sur les critères à retenir et les méthodes à privilégier. De plus, l'évaluation de cette politique est sujette à des interprétations subjectives. Le processus d'intégration se déroule nécessairement sur une longue période et requiert, pour être efficace, l'action de nombreuses instances intermédiaires. Cette politique ne peut se limiter à l'action des organes étatiques mais mobilise la collaboration d'un ensemble d'associations et organisations sociales, politiques et culturelles qui reflètent les diverses sensibilités de la société. Il n'est par conséquent pas possible d'établir une simple corrélation entre les moyens mis en œuvre par les Pouvoirs Publics et certains indices, à définir, de l'intégration des étrangers.

Précédemment, il était commode de distinguer des attitudes foncièrement différentes entre les pays traditionnellement d'immigration de peuplement (Etats-Unis, Canada et Royaume-Uni, pour les ressortissants du Commonwealth) où les migrants disposaient, dès avant leur départ, d'un statut définitif qui leur permettait le libre accès au marché du travail ainsi que l'égalité des droits avec les nationaux, condition fondamentale à une rapide intégration, et les pays d'immigration en principe temporaire, qui se contentaient d'organiser la présence transitoire d'une main-d'œuvre d'appoint. Cette distinction tend de plus en plus à s'estomper et l'on constate une convergence d'objectifs de l'ensemble des pays d'immigration.

Il convient de distinguer plusieurs aspects :

- 1) l'intégration des primo-migrants;
- 2) le problème de la 2^e génération;
- 3) les relations sur le marché du travail;

- 4) les dispositions juridiques favorisant la naturalisation;
- 5) l'impact d'une diaspora importante sur la politique du pays d'accueil et ses relations avec les pays d'origine.

4.1. L'intégration

L'éloignement de l'aire de recrutement rend plus difficile la détermination d'une politique satisfaisante d'intégration. On ne dispose pas d'indices sociaux mesurant le rythme d'évolution de ce processus, car, outre les difficultés méthodologiques, il n'y a guère de conceptions claires et unanimes quant au concept lui-même. De multiples acceptions sont utilisées qui recouvrent des sens très différents (13).

Il y a certes des interdépendances étroites entre, d'une part, la réglementation de l'immigration et l'intégration des migrants et d'autre part, les politiques d'incitation au retour et l'intégration. Ainsi, l'ensemble des mesures de contrôle des ressortissants étrangers, les réglementations spécifiques auxquelles ils sont assujettis, la nature de leur statut (du moins jusqu'à leur naturalisation éventuelle) concourent à créer une situation d'insécurité juridique, de précarité de résidence qui ne favorise guère leur insertion.

De même, les pays d'accueil n'ont pas renoncé à promouvoir des dispositions en vue d'accroître les retours de travailleurs étrangers ainsi que des mesures fondées sur l'hypothèse, devenue irréaliste, d'une immigration temporaire. Ces attentes illusoire ont empêchés de prendre des mesures adéquates en vue de l'intégration définitive des effectifs d'étrangers qui, eux-mêmes, n'étaient pas motivés à participer plus activement à la vie de la société des pays d'accueil.

Fondamentalement, on peut distinguer deux approches dans la politique d'intégration. Premièrement, des mesures directes qui répondent aux besoins spécifiques des migrants. Deuxièmement, une série de mesures générales qui s'adressent à l'ensemble de la population et qui ont un effet indirect sur la situation des migrants. Notons essentiellement les mesures de protection sociale et de répartition qui privilégient le bien-être, la santé des nationaux et des étrangers.

Les mesures spécifiques prises, récemment, par la plupart des pays d'accueil s'inspirent des orientations suivantes :

- 1) l'amélioration de la situation juridique des étrangers (statut des résidents permanents, droit au travail, possibilité de regroupement familial);
- 2) les conditions d'emploi (empêcher la concentration de certaines nationalités dans des emplois marginaux en promouvant la mobilité professionnelle par des mesures qui augmentent les connaissances linguistiques, la formation technique, le recyclage, l'insertion professionnelle);

(13) HAMMAN (J.) et LITHMAN (G.) : «L'intégration des migrants : expériences, concepts et politiques», OCDE, L'avenir des Migrations, Conférence d'experts nationaux, Paris, mai 1986. SME/MI/86-7 — pp. 2-4.

3) éviter la concentration des étrangers dans certains quartiers insalubres, phénomène qui résulte à la fois de la préférence au regroupement d'immigrants de même origine et de la discrimination qui règne sur le marché du logement;

4) l'intégration politique des minorités étrangères et leur participation aux activités démocratiques des pays d'accueil, l'adaptation des formes juridiques permettant la garantie des droits et libertés élémentaires, la simplification des procédures de naturalisation;

5) l'action des Pouvoirs Publics contre le racisme et la discrimination et les efforts d'information et de formation de l'opinion publique;

6) le soutien aux associations sociales et culturelles regroupant les immigrés.

4.2. Le problème de la 2^e génération

L'insertion des jeunes dits «de 2^e génération» constitue une des voies privilégiées d'intégration des générations de parents primo-migrants. La notion même de 2^e génération est ambiguë; il ne s'agit généralement pas de jeunes immigrants (arrivés lors de regroupements familiaux) mais plutôt d'enfants nés dans le pays d'immigration. En fait, on peut recenser un grand nombre de situations envisageables (en combinant l'origine et la résidence de chacun des deux parents avec la résidence et le lieu de naissance des enfants) qui suscitent des problèmes spécifiques. On s'accorde à reconnaître que les problèmes rencontrés par ces jeunes sont très divers et que les institutions chargées d'y apporter des solutions sont trop nombreuses, trop dispersées, non coordonnées, mal connues et qu'elles ne proposent que des réponses fragmentaires. Or, on considère actuellement que les programmes d'insertion ne peuvent efficacement fonctionner grâce à des mesures ponctuelles et isolées, mais nécessitent des approches globales.

On peut relever les grandes orientations suivantes (14). D'abord, les propositions en matière de réglementation du séjour et du travail; ensuite les mesures concernant la scolarité et le déroulement de la scolarisation; des mesures d'orientation, de préformation, de formation professionnelle et complémentaire; des campagnes d'information et de sensibilisation; des actions concernant les conditions de logement ainsi que l'accès plus aisé aux services et équipements collectifs. Enfin, il convient d'insister sur les mesures destinées à éliminer les risques de conflits entre juridictions du pays d'origine et du pays de résidence quant aux droits et devoirs attachés à la nationalité des jeunes de la 2^e génération.

4.3. Le marché du travail

La segmentation du marché du travail s'est-elle renforcée ? On s'accorde à reconnaître un faible taux de substitution entre travailleurs nationaux et étrangers ce qui signifie qu'ils sont plus complémentaires que concurrents. Cependant, la persistance de la

(14) MARANGE (J.) et LEBON (A.) : «L'insertion des jeunes d'origine étrangère dans la société française», Rapport au Ministre du Travail. La documentation française — Paris, mai 1982, pp. 63-80.

crise économique a suscité en Europe Occidentale des phénomènes nouveaux de dérégulation dans les relations du travail (moindre couverture sociale, licenciements rendus plus faciles), qui pourraient réduire le cloisonnement du double marché du travail. D'autre part, les emplois de services exigeant peu de qualification, qui constituent l'autre source importante d'embauche, n'augmentent pas suffisamment pour compenser les pertes dans les secteurs manufacturiers traditionnels. Par conséquent, les opportunités diminuent pour les immigrants, qui supportent d'une manière disproportionnée le poids des ajustements économiques, en enregistrant des taux de chômage supérieurs à la moyenne. Ceux-ci pourraient s'orienter vers des activités dans les secteurs de l'économie souterraine.

En outre, les pays européens n'ont pas réussi à rendre leur marché du travail suffisamment souple en termes de mobilité géographique, intersectorielle et interprofessionnelle. Les flux migratoires avaient pour effet d'accroître la flexibilité de la main-d'œuvre (cf. Hollifield). L'arrêt de l'immigration a diminué la maléabilité de l'offre de main-d'œuvre étrangère. On constate également la persistance d'une demande de main-d'œuvre immigrée dans certaines entreprises. Ce besoin de primo-migrants n'implique pas nécessairement une reprise des flux officiels des travailleurs étrangers; il semble plutôt que cette demande serait satisfaite par les flux de clandestins et de réfugiés. En ce qui concerne le rôle des jeunes de la 2^e génération, on pouvait supposer que ceux-ci se répartiraient dans l'ensemble de l'appareil de production et que leur insertion dans le monde du travail serait plus aisée que celle des primo-migrants. Or, on constate qu'ils se répartissent généralement dans les branches d'activités et à des niveaux de qualification de manière assez semblable à celle de leurs parents.

Enfin, il faut noter que le rythme des changements de la technologie et des nouvelles formes d'organisation du travail modifieront fondamentalement, dans les prochaines années, la qualité de la demande de travail. Celle-ci nécessitera une forte augmentation du niveau minimum de qualification, des capacités techniques correspondant aux innovations technologiques et des comportements adaptés aux nouveaux contenus des tâches. Cette tendance aura un effet négatif pour les travailleurs migrants. La diminution du nombre d'emplois non qualifiés restreindra leurs chances de trouver un emploi du fait des barrières linguistiques et des différences culturelles. La question se pose, dès lors, de savoir si les Pouvoirs Publics s'engageront dans des politiques de main-d'œuvre spécifiques et de formation appropriées pour faciliter l'emploi d'une partie de l'effectif actuel de travailleurs étrangers, qui risquent d'être sinon définitivement marginalisés.

4.4. Les procédures de naturalisation

Peut-on considérer la naturalisation comme un instrument de la politique d'intégration ? Ou convient-il plutôt d'adopter l'argument opposé, selon lequel le processus définitif d'insertion serait symboliquement consacré par le changement de nationalité ? Pour le migrant, elle représente des avantages tels que l'égalité totale de traitements et l'accès à des droits et des fonctions attachés à la qualité de national. Pour le pays d'accueil, il s'agit souvent d'un enjeu en partie démographique et culturel qui s'inscrit dans une démarche assimilationniste. L'octroi de la nationalité dispenserait les Pouvoirs Publics de mettre en œuvre des mesures spécifiques destinées à préserver la diversité culturelle des ressortissants étrangers.

Tous les pays d'immigration prévoient la naturalisation dans leur législation. Les conditions d'obtention de la citoyenneté et les délais imposés avant de pouvoir en faire la

demande diffèrent d'un pays à l'autre selon les circonstances économiques ou démographiques du moment. En général, ces règles concernent la durée de résidence permanente, la moralité et l'ordre public, la connaissance de la langue et des lois du pays, le mariage avec un conjoint citoyen du pays, la naissance dans le pays hôte, etc.

L'attribution à la naissance ou à la majorité, basée sur le principe du «jus soli» prendra une importance grandissante, qui s'explique par des modifications de la structure par âge de la population d'origine étrangère dans le pays d'accueil. Celle-ci se caractérise par la croissance du nombre de jeunes de la 2^e génération, croissance qui résulte du regroupement familial et de la fécondité élevée des femmes d'origine étrangère. La naturalisation, par contre, est une décision spécifique de l'autorité publique. Les taux de naturalisation peuvent être considérés comme des indicateurs d'insertion différentielle des catégories d'étrangers. On constate une très forte dispersion de ces taux (du moins en Europe occidentale) entre les différentes nationalités. Cela s'explique par une conjonction de facteurs tels que l'ancienneté de la vague migratoire, l'attachement au pays d'origine, les projets ou les possibilités (par exemple, pour les réfugiés politiques) de retour, le niveau de participation à la vie publique des pays d'accueil... Par contre, la naturalisation peut sembler vaine pour des ressortissants étrangers qui ont conscience que les discriminations qu'ils subissent ne sont pas fondées sur leur nationalité mais sur leur origine ethnique ou religieuse.

Les cas de double nationalité se multiplient. S'agit-il d'une évolution qui favoriserait l'intégration progressive des immigrants, en créant une situation intermédiaire plus facile à accepter que la rupture symbolique avec le pays d'origine que représente le changement de nationalité ? Les pays d'origine ont certes intérêt à affirmer leur autorité et leur souveraineté sur leurs ressortissants à l'étranger. D'autre part, cette situation peut traduire une sorte d'«allégeances perpétuelle» qui risque d'apparaître abusive pour les immigrés et leurs descendants.

J. Costa-Lascoux présente (cf. supra) les avantages et les inconvénients de la double nationalité et fournit un jugement très nuancé sur son efficacité. Parmi les aspects positifs, on peut citer la conservation du statut personnel, le maintien des liens avec une entité culturelle, la sécurité lors du retour, le cumul d'avantages qui apparaissent comme une solution de transition souple, la possibilité d'acquérir une nouvelle nationalité sans la rupture souvent conflictuelle qu'implique le renoncement à sa nationalité d'origine, la préférence pour le pluriculturalisme... Parmi les aspects négatifs, on peut noter l'instabilité du statut personnel, la soumission à des devoirs cumulés, les conflits de lois, l'incompatibilité de décisions judiciaires (filialité, garde des enfants, divorce). Il faut aussi noter le risque, lorsque le nombre de migrants à double nationalité est important, que se développe un sentiment de suspicion et de discrimination envers des individus qui n'ont pas voulu assumer pleinement un choix en faveur de leur pays de résidence. En fait, la double nationalité ne présente des avantages que lorsque les systèmes juridiques des pays d'accueil et d'origine reposent sur les mêmes principes fondamentaux (par exemple, pour les ressortissants de la CEE).

4.5. Les effets d'une importante communauté étrangère

Les migrants sont des acteurs politiques. Ils interviennent à la fois dans le processus politique du pays de résidence et dans les relations que ceux-ci entretiennent avec le pays d'origine. Dans le pays d'accueil, les politiques d'intégration obéissent à des logiques différentes selon que les étrangers constituent une forte minorité homogène ou

qu'ils forment une mosaïque d'immigrants d'origines très diverses. Dans le premier cas, la politique d'intégration s'inscrit dans une relation majorité/minorité et l'objectif fondamental consiste à mettre au point des procédures de résorption d'éventuels conflits. S'il s'agit, par contre, de minorités très diversifiées et fragmentées issues de la multiplicité des aires de recrutement avec des différences de motivation des migrants et d'ancienneté des flux migratoires, il est beaucoup plus malaisé de proposer des politiques d'intégration spécifiques à chaque catégorie. Fournir des aides aux logements, à la scolarisation, offrir une infrastructure destinée à satisfaire les particularismes religieux et culturels d'une vingtaine de nationalités posent des problèmes de gestion de services sociaux et occasionnent des dépenses budgétaires très élevées.

Bastienier (cf. supra) a mis en évidence, avec justesse, la problématique de l'indétermination des allégeances politiques des immigrés à partir du moment où ceux-ci deviennent des résidents permanents, qui conservent des liens privilégiés avec leur pays d'origine tout en menant des démarches spécifiques favorisant leur stabilisation. Cette situation met en relief l'action des gestionnaires des allégeances chargés de gagner les obédiences des populations transplantées. Il en résulte des phénomènes de concurrence sur le marché des allégeances qui permettent d'éclairer les effets économiques et politiques de la présence de diasporas influentes.

Les migrants et leurs descendants tentent d'infléchir la politique du pays de résidence envers leur pays d'origine, soit en favorisant les liens entre eux, soit en formulant des critiques (15). Les migrants désireux de constituer des institutions communautaires font appel à leur pays d'origine pour les soutenir. Ceux-ci utilisent ce biais pour influencer la politique des pays d'immigration qui comprennent de forts contingents d'étrangers. Cependant, ces liens sont complexes; ils dépendent des raisons du départ des migrants, de leur attitude envers le pays de départ, des particularités et des tensions dans les communautés immigrées, du rôle qui leur est accordé dans la vie publique du pays hôte (droits politiques etc.) et de leur poids économique. Les retombées positives consistent en envois de fonds, en transfert de technologies, en investissements, en relations commerciales plus actives, en soutien politique. D'autre part, si les immigrants sont hostiles au gouvernement du pays d'origine, ils peuvent mobiliser l'opinion publique et organiser une opposition politique.

Il en résulte que les pays de résidence subissent généralement des modifications de leur politique étrangère du fait de la présence des immigrants (par exemple : aide au développement, campagne pour les droits de l'homme etc.).

5. Les politiques de retour

La promotion de la réémigration trouve sa source uniquement dans les pays d'arrivée qui procèdent à des déagements de main-d'œuvre dans des secteurs, des régions ou des industries qu'ils doivent restructurer. L'attitude, au départ passive, des pays d'origine face aux mesures de retour s'explique par le fait qu'ils considèrent ces retours comme forcés (aucune coopération n'était organisée) et qu'ils ne disposent pas de ressources financières et techniques pour les mettre à profit. Ceci implique une collaboration internationale entre pays d'immigration, pays d'origine et organismes internationaux publics et privés.

(15) WEINER (M.) : op. cit. p. 451.

Les politiques de retour des pays d'immigration sont de trois types : accorder des facilités au retour; utiliser des pressions et des mesures coercitives; organiser des programmes pour encourager systématiquement les départs. Le premier type d'actions consiste simplement à aider les migrants désireux de retourner dans leur pays, soit qu'ils aient atteint leur objectif, soit que leur migration ait été un échec, en facilités de transfert, en indemnités de licenciement, en formalités administratives, en formations professionnelles, en aides aux investissements personnels dans le pays d'origine.

Le deuxième type d'action consiste en pressions telles que le non-renouvellement des cartes de séjour, le licenciement au profit de nationaux, en mesures coercitives prises aux frontières, en mesures d'expulsion, en manifestation tolérées ou suscitées de xénophobie en vue d'inciter au départ une communauté agressée.

Actuellement, la plupart des pays d'Europe occidentale ont opté pour des mesures d'encouragement au départ principalement sous forme d'incitations financières. Une somme est versée pour le migrant et sa famille, à condition qu'il renonce définitivement à revenir dans le pays hôte. En fait, l'efficacité de cette mesure s'est avérée très faible, les premières demandes émanaient de migrants chômeurs qui projetaient de toute façon de retourner dans leur pays et qui ont profité de cette opportunité. Après une vague initiale de candidats, le pourcentage des retours suscité par cette mesure s'est révélée extrêmement bas dans la plupart des pays qui l'ont adoptée.

Plusieurs modalités complémentaires sont venues, plus récemment, étoffer la panoplie des incitations au retour. On peut citer les programmes de formation professionnelle en liaison avec des besoins reconnus dans le pays d'origine, des accords bilatéraux qui organisent le financement d'activités économiques des migrants tels que des coopératives, des activités artisanales, des PME etc. Les migrations de retour ne sont pas seulement des flux inverses de main-d'œuvre. Ils créent des problèmes d'adaptation très aigus aux migrants, à leurs épouses et à leurs enfants, souvent nés dans le pays d'accueil. Ces problèmes sont aggravés par la durée des résidences dans le pays hôte, la différence de niveau de développement économique, et par conséquent, de structure d'emploi, et la confrontation avec des normes sociales et culturelles qui avaient été délaissées dans le pays d'accueil. Divers organismes internationaux tentent d'élaborer des programmes destinés à faciliter la réintégration des migrants dans leurs pays d'origine (16).

Les grands axes de ces programmes d'aide au retour portent sur : l'information relative aux vacances d'emploi et l'aide au placement; la prise en charge des besoins spécifiques des enfants des migrants dans le domaine de l'éducation et des connaissances linguistiques; l'engagement par les pays d'accueil de fournir un soutien technique, gestionnaire et financier dans la création d'entreprises dans les régions d'origine par les migrants de retour; le soutien par les pays d'accueil à des programmes de formation professionnelle correspondant aux qualifications demandées dans le pays d'origine; la protection des droits acquis par les migrants en matière de sécurité sociale (invalidité-retraite) dans le pays d'accueil; la participation active des associations de migrants dans la formation des programmes de réinsertion négociés par les pays d'accueil, le pays d'origine et les organisations internationales.

(16) CIM — «Septième Séminaire sur l'adaptation et l'intégration des migrants — aspects économiques et sociaux de la migration de retour volontaire». Genève, décembre 1985, I.C.M., vol. XXIV, n° 1, mars 1986, pp. 253-264.

En conclusion, on peut relever que les pratiques migratoires s'inscrivent dans une conjoncture où, d'une part, on constate une affirmation plus nette du principe de la souveraineté nationale et, d'autre part, une intensification des désirs des individus des pays moins développés à émigrer afin d'améliorer leur condition de vie.

Les pays développés persisteraient dans leur politique restrictive parce que :

1. ils continuent à supporter la crise économique et un chômage important;
2. les changements technologiques entraînent des restructurations du marché du travail qui ont pour effet de réduire la demande de main-d'œuvre étrangère non-qualifiée;
3. l'intégration des immigrants, la réunification des familles et l'insertion des jeunes de la 2^e génération posent des problèmes sociaux et politiques qui amènent l'opinion publique à adopter des attitudes restrictives.

Par contre, dans les pays moins développés, la pression migratoire ne s'atténuera pas parce que :

1. les projections démographiques font état d'une situation quasi explosive dans certains pays d'émigration où, au cours des 20 prochaines années, on prévoit un taux de croissance de la population de 2 % par an et une augmentation très forte des effectifs des catégories d'âges qui se présenteront sur le marché du travail;
2. les prévisions de croissance de revenu par tête ne sont pas optimistes et en tout cas insuffisantes pour atténuer la propension à émigrer;
3. les troubles politiques internes ainsi que les conflits frontaliers et les guerres régionales continueront à alimenter les flux de personnes déplacées.

Il en résultera un accroissement potentiel important des flux de réfugiés et d'immigrants clandestins - ce qui aura pour effet d'exacerber les relations entre pays développés et pays d'immigration. Les politiques migratoires risquent de s'inscrire dans un contexte conflictuel plutôt que dans un cadre de coopération et de solidarité.