

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'ÉVOLUTION DES POLITIQUES MIGRATOIRES EN FRANCE DANS LE CONTEXTE DE CRISE

Georges ABOU-SADA

(Centre National de la Recherche Scientifique - GRECO 13- Paris, France)

La crise économique qui sévit dans les pays industrialisés, utilisateurs de main-d'œuvre étrangère, depuis le début des années soixante-dix a considérablement modifié les conditions d'emploi de cette main-d'œuvre et a incité les pouvoirs publics à redéfinir leurs politiques migratoires. Dans un premier temps, les changements intervenus à ce niveau visaient au renforcement du contrôle sur les flux migratoires : à travers les mesures développées à l'époque, on espérait tarir les flux d'entrée et réactiver les flux de sortie afin de diminuer le stock des populations immigrées et de détendre la tension persistante sur le marché du travail.

En France, cette volonté des pouvoirs publics de reprendre le contrôle des mouvements migratoires s'exprime à un moment où la présence de l'immigration dans l'économie et la société française a acquis un caractère structurel qui traduit une tendance à la stabilisation de la population immigrée, accompagnée d'une persistance des flux d'entrée. Cette situation révèle l'autonomie acquise des mouvements migratoires par rapport à la conjoncture économique et à la situation de l'emploi dans les pays de résidence.

Ces politiques mises en œuvre, dès juillet 1974 avec la suspension des flux d'entrée, n'ont pas eu les effets escomptés. Bien au contraire, et, parce qu'elles n'ont pas tenu suffisamment compte des mutations quantitatives et qualitatives qui affectent les communautés immigrées, de la communication des différents bassins de main-d'œuvre, de l'attitude des pays voisins et de la situation des pays d'origine, elles ont produit des effets pervers auxquels s'est heurtée la politique volontariste affichée.

L'objectif de cette communication, à travers la présentation rapide de ces politiques migratoires et l'analyse de leurs effets, est de cerner leur efficacité en soulignant les obstacles sur lesquels elles ont heurté. Une telle démarche est pertinente à un moment où l'immigration en France devient un enjeu social et politique important, où les dernières échéances électorales risquent d'apporter de nouvelles modifications.

I. LES MUTATIONS DES RÉALITÉS DE L'IMMIGRATION

Le recours à la main-d'œuvre étrangère était nécessaire, après 1945, dans la mesure où les structures démographiques de la population française ne permettaient pas l'accroissement de sa composante active, indispensable pour répondre aux exigences de la reconstruction d'après-guerre et du maintien, ensuite, d'un taux de croissance économique

soutenu. En effet, jusqu'au milieu des années soixante, le pays connaît une croissance économique exceptionnelle. Durant cette période, la création d'emplois dans le secteur des «Batiments et travaux publics», dans l'industrie et les services est supérieure à la croissance du potentiel de la main-d'œuvre nationale.

L'utilisation massive des travailleurs immigrés devient peu à peu un phénomène structurel, obéissant à une dynamique propre qui échappe aux aléas de la conjoncture. La présence de ces travailleurs a renforcé la segmentation du marché du travail et elle a permis la désaffectation par les travailleurs autochtones de certaines tâches pénibles, voire même de certaines branches d'activité au profit d'autres. Le déplacement des travailleurs français vers les emplois les mieux rémunérés, les plus stables et les plus qualifiés a renforcé, à son tour, le caractère spécifique de l'emploi immigré et sa fonction structurelle. La complémentarité entre les deux types de main-d'œuvre s'est peu à peu affirmée. C'est ainsi qu'on va assister, d'une façon concomitante, au maintien des flux d'entrée de ces travailleurs (après juillet 1974) et au développement du chômage touchant surtout les différentes composantes de la main-d'œuvre nationale (1).

Il est important de souligner que la fonction de l'immigration en France ne s'est pas limitée à sa dimension économique. La dimension démographique lui a toujours été sous-jacente. Cela s'est traduit d'ailleurs dans les politiques migratoires qui favorisaient à la fois l'entrée des travailleurs et celle de leurs familles, bien que cette opportunité reconnue par le législateur ait été peu utilisée, au début, par les travailleurs immigrés eux-mêmes. La «permanentsation» de l'immigration s'explique essentiellement par sa dimension démographique qui a permis l'arrivée des femmes et des enfants.

Dans la dernière période, les caractéristiques de cette population se sont fortement modifiées :

- on a vu apparaître un nouvel équilibre au sein des nationalités présentes en France, au profit de celles originaires d'Afrique;
- l'une des conséquences des regroupements familiaux est l'augmentation de la part des femmes au sein de la population immigrée. Cette féminisation reste plus importante pour les nationalités originaires d'Europe;
- l'arrivée massive des jeunes a contribué à modifier la structure par âge de cette population et à la rajeunir;
- la population active immigrée a baissé : la proportion d'actifs étrangers était au recensement de 1982 de 42,3 % soit légèrement inférieure à celle constatée pour les français 43,1 %.

Cette évolution des structures socio-démographiques de l'immigration se constate dans un contexte où sa place sur le marché du travail connaît aussi quelques modifications (2).

La crise économique et l'arrêt de la croissance ont engendré pour les entreprises des contraintes nouvelles auxquelles il leur fallait s'adapter pour continuer à tourner dans des

(1) Cf. «La crise économique et la situation de la main-d'œuvre immigrée en France», communication présentée par G. ABOU SADA au colloque de l'Association Française des Anthropologues, qui s'est tenu, à Paris, du 9 au 11 janvier 1986.

(2) Durant la période intercensitaire 1975-1982, les effectifs de la population immigrée ont augmenté de 6,9 %. Il est à noter que cette augmentation des effectifs s'est réalisée dans un contexte d'arrêt des flux d'entrée. Elle n'est donc due qu'aux regroupements familiaux, la croissance naturelle, l'accueil des réfugiés et la régularisation des clandestins.

bonnes conditions de rentabilité économique. Cet effort d'adaptation augmente leur besoin de souplesse et de flexibilité. Il s'agit pour elles de réduire leurs coûts fixes et donc d'adapter leur main-d'œuvre à la nouvelle situation, à la fois au niveau des effectifs et au niveau des qualifications.

Dans ce contexte, les travailleurs immigrés vont bien jouer leur rôle traditionnel de main-d'œuvre tampon en amortissant les premiers effets de la crise. Ils seront assez touchés par le chômage et les licenciements : en 1974, la part des chômeurs étrangers dans l'ensemble des demandeurs d'emplois était de 9,3 %, elle passera à 12,4 % à la fin de 1983. Alors qu'en 1982, ils représentaient 9,2 % des effectifs salariés, les travailleurs étrangers ont fait l'objet de 12 % des licenciements. La répartition sectorielle de la main-d'œuvre immigrée s'est quelque peu modifiée. Elle est la conséquence d'une baisse dans les secteurs traditionnellement utilisateurs de ces travailleurs et d'une augmentation de leurs effectifs employés dans le tertiaire.

Ces nouvelles réalités de l'immigration se sont affirmées principalement dans les dix dernières années c'est-à-dire dans un contexte où les politiques migratoires se sont fortement modifiées même si la logique qui les sous-tend est restée la même : renforcer le contrôle des mouvements migratoires dont la reproduction échappait de plus en plus à la volonté des pouvoirs publics.

II. LES POLITIQUES MIGRATOIRES ET LEUR ÉVOLUTION

Pour l'analyse des politiques migratoires, il importe de tenir compte de leur dimension historique et des données sociales et démographiques sur lesquelles elles s'appuient (3). Pour l'essentiel, ces politiques concernent l'admission au séjour, le contrôle de séjour, l'admission au travail, l'éloignement du territoire, l'expulsion et le retour.

L'arrivée de la crise et son aggravation joueront comme révélateurs de la transformation des réalités migratoires : d'une immigration conjoncturelle tournante, on a abouti à une immigration structurelle stable et permanente. Cette constatation se vérifiera par l'échec des politiques de l'immigration élaborées dans le contexte de la crise et qui visaient notamment à reproduire les modèles migratoires antérieurs.

Si, globalement, ces politiques migratoires tentaient de reprendre le contrôle de la reproduction sociale de l'immigration en France qui, dans les dernières années, échappaient de plus en plus aux institutions qui en avaient la charge, il paraît pertinent de distinguer deux périodes qui correspondent à des pratiques différentes :

a) De 1974 à 1981

L'objectif est de diminuer le stock en arrêtant les flux d'entrée et en réactivant les flux de sortie. C'est une politique essentiellement de contrôle à connotation répressive. On

(3) Cf. «Les politiques migratoires dans les Etats européens» — Rapport introductif présenté par Madame J. COSTA-LASCOUX à la Table Ronde Internationale du GRECO 13-OMINOR, qui s'est tenue, à Lille, du 12 au 14 juin 1985.

essayera de diminuer la dépendance des entreprises et de l'économie nationale à l'égard du travail immigré par un certain nombre de mesures : telles que la substitution ou la revalorisation du travail manuel. Ces tentatives auront peu de résultats, dans la mesure où on a constaté que les reprises conjoncturelles dans certains secteurs économiques ont donné lieu à des nouvelles embauches de travailleurs immigrés. Ceci est attesté par l'évolution de la part de ces travailleurs dans le chômage total : de 9,3 % en 1974 à 10,4 % en 1975 à 9,3 % en 1979.

Dès juillet 1974, l'entrée des travailleurs permanents est suspendue provisoirement (4). A l'époque, on pensait généralement que la dépression économique était conjoncturelle et que, dans quelques temps, la croissance allait reprendre son rythme et que donc, de nouveau, on ferait appel aux travailleurs immigrés.

D'autres mesures viendront plus tard dont l'objectif est de compléter la précédente : après l'arrêt des flux d'entrée, on visera la réactivation des flux de retour, on essayera ultérieurement de limiter les regroupements familiaux et d'interdire à leurs membres de travailler en France. Certaines de ces mesures produiront des effets pervers qui contrarieront les desseins de ceux qui les ont prises.

La fermeture des frontières fera hésiter les travailleurs immigrés à quitter la France alors qu'à l'époque les retours spontanés étaient estimés à 70 000 par an. L'allongement de leur séjour en France les incitera à appeler leurs familles auprès d'eux. En effet, la longue durée de présence en France rend insupportable la séparation familiale. En outre, les regroupements familiaux permettent de diminuer les effets de la fermeture des frontières dans la mesure où les membres de ces familles peuvent être admis au travail.

Entre 1974 et 1984, les regroupements familiaux ont concerné 521 373 personnes, soit une moyenne annuelle de 47 398 personnes. Durant la même période, le nombre des travailleurs permanents introduits dans le pays s'est élevé à 357 560 dont environ 120 000 travailleurs concernés par l'opération de régularisation menée en 1981 et 1982. On constate donc que l'immigration familiale durant ces années a représenté environ 60 % de l'immigration permanente en France (5).

En France, et durant cette période, les politiques de retour des travailleurs immigrés comprendront trois orientations (6) :

— *la première* consistait à fournir à l'immigré souhaitant quitter définitivement la France, une aide financière — à condition toutefois qu'il renonce à ses droits acquis durant son séjour — pour faciliter son installation dans son pays d'origine. Au moment de sa promulgation (30 mai 1977), cette mesure s'adressait aux chômeurs, mais elle a été étendue ensuite et tous ceux qui voulaient partir, pouvaient en bénéficier, ainsi que les membres de leurs familles qui les accompagnaient. Le montant de l'aide accordée au demandeur s'élevait à 10 000 F. La même somme était donnée au conjoint s'il était au

(4) Pour les travailleurs algériens, l'entrée en France était suspendue par le gouvernement algérien depuis septembre 1973, suite aux attentats à caractère raciste qui visaient ces travailleurs et à l'échec des négociations économiques et pétrolières franco-algériennes.

(5) Sources : Office National de l'Immigration (ONI). Ces données excluent les familles originaires des pays de la CEE.

(6) Cf. «La situation en Europe des jeunes maghrébins», document de travail du BIT, 1983 présenté par G. ABOU SADA; cf. aussi A. LEBON «Return migration from France : Politiques et Data», in D. KUBAT «The politics of return», 1984.

chômage ou s'il était au travail à condition de prouver qu'il travaillait depuis cinq ans. C'est la moitié de la somme qui était attribuée si la période de travail était inférieure à cinq ans. Les enfants mineurs, détenteurs de permis de travail, pouvaient prétendre à la même aide. A cela, il faut ajouter les frais de voyage. Cette mesure a été abandonnée à la fin de l'année 1981 (7);

— *la seconde* devait assurer aux travailleurs immigrés désirant partir, la possibilité de suivre une formation professionnelle en liaison avec les besoins de leurs pays d'origine en main-d'œuvre qualifiée, afin de faciliter leur départ et leur réinsertion socio-professionnelle. C'est la procédure de la formation-retour qui, faute de moyens financiers, d'une part, et à cause d'un manque de concertation avec les pays d'origine, d'autre part, n'a pu se développer. De 1975 à 1981, elle a concerné environ 2 000 stagiaires.

— *la troisième* a été définie par des accords bilatéraux. C'était le cas notamment avec le Sénégal et l'Algérie. L'accord franco-algérien associait trois formules :

- la formation des travailleurs immigrés en France et/ou en Algérie,
- l'aide à la création d'entreprises,
- l'aide financière au retour.

Cet accord a eu peu d'implications concrètes, suivant en cela l'exemple d'autres accords entre les deux pays, dont l'application ou non est liée à l'évolution de la conjoncture politique.

Pour les pays d'accueil, le retour apparaît d'abord comme une préoccupation d'ordre économique. En activant les flux de sortie des travailleurs immigrés, ils cherchent à détendre leurs marchés du travail en exportant une partie de leur chômage vers les pays fournisseurs et en espérant une hypothétique substitution de la main-d'œuvre nationale à la main-d'œuvre étrangère (8). Pour les pays d'origine, la question du retour est posée sous l'angle de la réinsertion de leurs ressortissants et sous l'angle d'un ajustement de leurs marchés du travail. Cela leur pose corrélativement d'autres problèmes : construction de logements, scolarisation des enfants, formation et insertion professionnelle sur des marchés où l'offre est loin de répondre à la demande qu'engendre la forte croissance démographique. On comprend aisément l'opposition de ces pays à ce type de politique qui, menée sans concertation, peut aggraver leur situation économique et rompre leur équilibre fragile.

b) De 1981 à 1986

Malgré les ambiguïtés et les tentations permanentes de revenir au modèle migratoire antérieur, la politique migratoire durant cette période accordera une importance particulière à l'amélioration des conditions de vie quotidienne des travailleurs immigrés et de leurs familles : suppression de l'autorisation de mariage, réaffirmation du droit absolu au regroupement familial et de son droit d'accès au marché du travail, arrêt de l'expulsion des mineurs, le droit d'association, représentation des étrangers dans les instances électives de la vie économique et sociale (Prud'hommes, Conseil d'Administration de la Sécurité

(7) Globalement, cette aide au retour a concerné environ 100 000 personnes, en majorité des Portugais et des Espagnols. Les Maghrébins ont peu utilisé cette procédure. Par contre, dans la dernière période, les Maghrébins travaillant dans l'automobile, et notamment les Marocains, ont été parmi les groupes les plus intéressés par ces mesures et on dénombre déjà plusieurs dizaines de milliers de demandes.

(8) Cf. M. POINARD et M. ROUX «Le remplacement des travailleurs étrangers dans l'entreprise» — DPM, décembre 1980; ainsi que l'étude en cours de Mlle Odile MERCKLING sur le même thème.

Sociale, Conseil National des Populations Immigrées), participation à la décision (Conseil d'Administration du FAS, Commissions Régionales d'insertion des populations immigrées), titre unique de séjour, accès immédiat à la pleine citoyenneté pour ceux qui acquièrent la nationalité française.

A côté de cette politique de gestion sociale des stocks durant cette période, s'est développée aussi une politique pour la maîtrise des flux de population. Bien qu'elle soit plus souple dans son application (9), cette politique, par certaines mesures, a prolongé la précédente. Mais par d'autres, elle constituait indéniablement une rupture. C'est notamment le cas en ce qui concerne le retour et les rapports avec les pays d'origine.

Elle a rompu avec l'approche précédente, essentiellement quantitative, et dont l'objectif était de retirer du marché du travail un type de main-d'œuvre jugée excédentaire dans le contexte économique dominant. Après 1981, si les perspectives de retour ne sont pas abandonnées, les mesures qui en découlent insistent sur le caractère volontaire de ce retour, n'assignent plus d'objectifs qualitatifs et tiennent compte des intérêts des pays d'origine. Cela s'est traduit notamment dans la réorientation de l'application de l'échange de lettres franco-algérien du 18 septembre 1980. Le bilan en la matière de la coopération entre les deux pays reste néanmoins en-deçà des souhaits exprimés et des volontés affichées : concernant les stagiaires de la formation professionnelle, on enregistrera 33 entrées en stages; par contre, un programme ambitieux a été défini, en novembre 1982, pour l'extension des capacités algériennes de formation professionnelle. Il prévoyait la construction de 10 centres de formation et d'un institut de formation de formateurs. La contribution française pour la réalisation de ce programme a été fixée (10) à 320 millions de francs. L'aide à la création de petites entreprises industrielles et artisanales en Algérie par des travailleurs immigrés n'a pas pu être mise en œuvre.

C'est la troisième mesure du dispositif (l'allocation-retour) qui a suscité le plus de candidatures. Ainsi, fin août 1985, 26 326 ordres de paiement, dans ce cadre, avaient été émis pour un montant légèrement inférieur à 450 MF. En tenant compte des membres des familles des bénéficiaires, on a plus de 50 000 personnes qui ont quitté la France au titre de cette mesure.

Suite aux restructurations industrielles et aux durs conflits de l'automobile, le Conseil des Ministres du 31 août 1983, a défini les principes généraux de la politique à l'égard des travailleurs étrangers souhaitant se réinsérer dans leurs pays d'origine. Un dispositif global d'aide à la réinsertion a été mis en place au cours du premier semestre 1984. Ce dispositif insiste sur le volontariat des demandes et sur la concertation avec les pays d'origine. Il comporte trois volets (11) :

— une aide publique, qui se compose d'une prise en charge des frais de voyage, d'une allocation forfaitaire de déménagement et d'une aide au projet individuel de réinsertion;

— des mesures spécifiques prévues par le dernier employeur, qui sont précisées par conventions conclues entre ce dernier et l'Etat ou l'Office National d'Immigration (ONI);

(9) L'opération de régularisation des clandestins menés en 1982 et qui a concerné environ 120 000 travailleurs.

(10) 1981-1986, «Une nouvelle politique de l'immigration», Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale, la Documentation Française, Paris, février 1986.

(11) Voir Michèle TRIBALAT «L'immigration en 1982-1983 et l'évolution de la politique migratoire», in Population n° 1, 1985.

— une aide conventionnelle du régime d'assurance-chômage, qui correspond aux deux tiers des droits à indemnisation restant à courir au titre de l'allocation de base et de l'allocation de fin de droits et qui est versée en une fois aux bénéficiaires de l'aide publique.

Ces aides cumulées représentent un capital qui varie de 90 000 F à 120 000 F. Son utilisation est fonction des nécessités du projet de réinsertion du bénéficiaire (sous forme d'aide financière, d'acquisition de matériel, de formation professionnelle). L'existence d'un projet et son agrément, après étude par l'ONI, témoignent d'une volonté d'orienter ces mesures vers des résultats qualitatifs s'inscrivant dans une politique de coopération avec les pays d'origine.

Le bilan de ce dispositif à la fin de l'année 1985, montre des résultats tangibles :

— le nombre de convention d'aide à la réinsertion conclues entre l'Office National d'Immigration et les entreprises s'élève à 1 346. Ces conventions ont été signées, d'abord, dans le secteur de l'automobile et avec les équipementiers; ensuite, les entreprises de Batiments et Travaux Publics, de la confection, des métaux ou de l'équipement électrique ont suivi le mouvement. Elles intéressent aussi bien les grandes entreprises que les moyennes et les petites;

— 19 663 candidatures ont été enregistrées fin 1985 parmi lesquelles 19 041 (87 %) ont reçu à cette date l'agrément de l'ONI. Dans le même temps, 15 158 dossiers agréés ont donné lieu à la restriction des titres de séjour et de travail par leurs titulaires.

Quatre communautés sont plus particulièrement concernées par ces mesures : les Algériens (38 % des candidats) (12) puis les Portugais (22,1 %), les Marocains (15,3 %) et les Turcs (10,3 %). L'ensemble des autres nationalités ne représentent que 14,3 % des candidats;

— sur le plan financier, le volet de l'aide à la réinsertion à la charge de l'Etat a donné lieu à ce jour à l'émission par l'ONI de plus de 16 000 ordres de paiement, pour un montant de l'ordre de 445 millions de francs.

Certains souhaitent étendre ce dispositif à un public plus large que celui qui peut actuellement y prétendre. Cet élargissement priverait les bénéficiaires potentiels de la contribution des entreprises et de celle du régime d'assurance chômage. Dans ces conditions, il serait difficile de maintenir l'exigence de qualité de chaque projet de réinsertion. Ainsi, on risque de revenir vers une nouvelle variante de l'aide au retour de la période précédente.

III. ÉVALUATION GÉNÉRALE DES POLITIQUES MIGRATOIRES

La crise économique et les politiques visant la maîtrise des courants migratoires n'ont pas tari les flux d'entrée. Certes, depuis juillet 1974, l'entrée des travailleurs permanents a très fortement diminué, mais la France a continué à accueillir de nouveaux travailleurs dans le cadre des regroupements familiaux qui permettent de contourner la fermeture des frontières et d'ouvrir des brèches dans les politiques de contrôle des flux. De même, avec l'accueil des réfugiés, des étudiants dont une partie au moins reste dans le

(12) Rappelons que l'aide au retour promulguée en 1977 a surtout intéressé les travailleurs ibériques. Elle a peu attiré les Maghrébins.

pays de résidence, des saisonniers, on est loin de l'idée du solde nul recherché par les responsables successifs des politiques migratoires. En effet, le pouvoir législatif et réglementaire des états nationaux paraît limité concernant certaines catégories dont la raison première de la venue n'est pas l'emploi (étudiants, touristes, réfugiés) (13). Ces catégories contribuent à alimenter le stock des travailleurs clandestins, dont le nombre en France reste élevé, et ce, malgré l'importante opération de régularisation menée en 1982 et qui a concerné environ 120 000 d'entre eux.

Les évaluations concernant l'immigration clandestine sont divergentes. En France, les chiffres avancés vont de 100 000 à 800 000 au gré des conjonctures politiques. Mais aucun de ces chiffres ne s'appuie sur des analyses scientifiques irréfutables. Bien que ces derniers temps, le durcissement administratif et l'apparition de nouvelles filières aient contribué à augmenter le nombre des travailleurs clandestins, le chiffre de 100 000 nous paraît plus proche de la réalité, surtout si l'on se réfère au nombre de travailleurs clandestins régularisés en 1981 et 1982.

Le développement des politiques de contrôle a généré chez les travailleurs immigrés des comportements anticipatifs en matière de regroupements familiaux. Cela s'est vérifié dès 1974, année où le blocage des frontières a été suivi par une intensification de ces regroupements, notamment pour les vagues migratoires les plus récentes : Marocains et Turcs. Le même constat a été fait pour les «régularisés» qui, rapidement, ont cherché à introduire femmes et enfants.

L'opération de régularisation a drainé vers la France un certain nombre de travailleurs immigrés en butte à des difficultés dans les pays voisins et notamment en Allemagne. Tout ceci confirme les difficultés de mettre en œuvre des politiques de contrôle des flux d'entrée. Ces difficultés traduisent l'incapacité des institutions nationales à régler un problème qui a des dimensions internationales. Car, l'immigration clandestine implique les pays d'origine et les pays voisins. Il est illusoire de croire que ces flux peuvent être stoppés à l'arrivée sans tenir compte de la pression au point d'origine (14).

Il est important de tenir compte, dans l'analyse des transformations des flux d'immigration et des politiques migratoires, du contexte des relations Nord-Sud. Contexte qui renvoie à l'inégalité de développement entre les deux zones et qui explique la persistance de la pression à l'émigration dans les pays du Sud, malgré la baisse d'intensité des facteurs d'appel dans les pays du Nord, notamment ceux liés à la situation de l'emploi. En effet, la dégradation de la situation économique de certains pays d'origine, l'instabilité politique de quelques autres et l'attrait des modes de vie et des modèles de consommation des pays industrialisés poussent un grand nombre de ressortissants du Sud à tenter leurs chances dans l'immigration, et ce, malgré l'affirmation de politiques migratoires restrictives et sélectives qui ont réussi à ralentir les flux mais non pas à les arrêter. L'échec relatif de ces politiques se comprend dans la mesure où le système de régulation migratoire comprend à la fois un régime de flux d'entrées-sorties et un régime de circulation interne des stocks de migrants. Or, souvent ces politiques privilégient le premier aspect sans remarquer sa dépendance et sa complémentarité avec le second.

(13) Voir Y. MOULIER et J.P. CARSON «Les obstacles majeurs à un contrôle des migrants en situation irrégulière», document du Groupe de Recherche et d'Analyse des Migrations Internationales (GRAMI), mars 1983.

(14) Cf. «Deux années de nouvelle politique migratoire en France»; Actes de la journée du 10 juin 1983 organisée par le GRAMI. Voir aussi R. SILBERMAN «L'évolution des migrations internationales et l'enjeu des politiques migratoires en France», GRAMI, février 1983.

Ces politiques n'ont pas suffisamment tenu compte du rôle structurel de l'immigration dans l'économie française et des mutations qualitatives qui affectent les populations immigrées. On constate depuis quelques années une stabilisation de l'immigration qui s'est accompagnée d'une diffusion dans l'appareil productif et d'une diffusion géographique sur le territoire national. En effet, si l'emploi immigré dans les secteurs industriels traditionnels (BTP, sidérurgie, automobile, métallurgie) a reculé avec les restructurations industrielles, il s'est développé dans d'autres secteurs notamment le tertiaire. On ne trouve pas seulement les travailleurs immigrés dans les grandes entreprises mais ils sont de plus en plus présents dans les moyennes et les petites entreprises. De même, on les trouve actuellement dans la plupart des régions alors qu'il y a quelques années, ils étaient concentrés dans les régions les plus industrialisées.

La persistance d'une immigration clandestine s'explique aussi par les impératifs économiques de certains secteurs d'activité. C'est l'exemple de la confection et du prêt à porter, qui préfèrent recourir à une main-d'œuvre disponible pour des laps de temps courts et à la demande plutôt qu'à de la main-d'œuvre lointaine dans le cadre d'une délocalisation de la production. Cette situation pose le problème du remplacement et du renouvellement de la main-d'œuvre immigrée dans sa spécificité sur le marché du travail. Certains tenants de ces politiques ont espéré qu'un flux endogène se substituerait dans les entrées dans l'appareil productif à un flux exogène. L'expérience montre que cette substitution ne peut venir de la main-d'œuvre française. Reste donc le rôle, à ce niveau, des jeunes de la seconde génération et des migrants issus des regroupements familiaux. Cette substitution paraît très problématique dans la mesure où la réglementation des titres de séjour et de travail a enlevé les entraves à la mobilité sur le marché du travail et il n'y a plus, comme jadis, des secteurs de passage obligé tels que le BTP pour les premières générations. De plus, les jeunes, compte tenu de leur condition de scolarisation et de socialisation, ont un rapport au travail différent de celui de leurs aînés. Si leur détermination au travail est évidente, ils rechignent à travailler dans certaines conditions; ils ont souvent une appréciation négative du travail de leurs pères, et n'aspirent donc pas à les remplacer (15). Par ce biais, on retrouve un facteur d'appel à l'immigration qu'on aurait tort de négliger.

On constate donc qu'actuellement les politiques migratoires se heurtent d'une part, à la persistance, d'une façon ou d'une autre, des flux migratoires qui renvoient au contexte international, aux difficultés des pays traditionnellement fournisseurs de main-d'œuvre et aux rapports Nord-Sud, et d'autre part, aux problèmes posés par l'insertion des communautés immigrées résidentes dans les pays d'accueil. Insertion qui n'est pas sans soulever des difficultés de cohabitation entre les différentes communautés. Si, dans ce domaine, beaucoup de choses ont été réalisées ces dernières années, l'essentiel reste à faire aussi bien en matière de scolarisation des enfants, de formation professionnelle, de logement, d'insertion sur le marché du travail qu'en matière de droits civiques. C'est à ce niveau que se situent les enjeux de l'immigration. Ce qui relativise les politiques de retour, qui n'atteindront jamais les espoirs escomptés, quelle que soit la logique qui les sous-tend. L'immigration aujourd'hui est une réalité des pays de résidence avec laquelle il faut composer.

(15) G. ABOU SADA et Z. ZEROULOU «Les attitudes des jeunes face au travail» OMINOR, janvier 1986.