

Compte rendu de la table ronde n°4

La place des migrations internationales de retour dans les politiques migratoires.

par Hervé Domenach (*coordonnateur*), Byron Kotzamanis,
Alejandro Giusti, Dieudonné Oudraougo et Michel Picouet

Note : La table ronde ayant été interactive, ce compte-rendu reprend les éléments de base apportés au débat selon chaque contexte et discutés comparativement au fur et à mesure

Introduction

L'objectif de cette table ronde était de débattre des politiques en matière de migrations internationales de retour (contexte institutionnel, cadre bilatéral ou multilatéral, absence de politique, décision conjoncturelle ou politique structurelle) en donnant des exemples concrets : les politiques de contrôle, les politiques d'ajustement, les politiques inductives.

Ont été abordés les points suivants :

- Le contexte (rapports de forces économiques et politiques en fonction de l'histoire régionale, des orientations de l'économie mondiale) qui sous-tend les politiques de migration retour.
- Les enjeux généraux et spécifiques,
- Les acteurs (groupes, institutions, communautés à l'étranger) qui font évoluer les politiques de retour, les différents niveaux décisionnels, les mesures mises en œuvre. La gouvernabilité migratoire en matière de retour.
- Les effets réels sur le développement local des décisions et mécanismes politiques mis en œuvre.

Les intervenants analysent les contextes (rapports de forces économiques et politiques en fonction de l'histoire régionale, des orientations de l'économie mondiale) dans lesquels sont construites les politiques migratoires de retour, de même que les pressions et les acteurs (groupes, institutions, communautés à l'étranger) qui les font évoluer.

- Quels sont les enjeux politiques, culturels et économiques de ces politiques, quelles catégories de populations sont concernées par ces décisions ?
- Quels sont les effets réels de ces politiques ?
- Quelle peut être la participation des migrants internationaux à ces processus décisionnels ?
- À quels niveaux politiques sont prises les décisions concernant les migrants internationaux de retour et leurs familles ?
- Quels sont les acteurs et les modes de la négociation politique ?
- Quelles articulations sont possibles entre les politiques de développement local et les politiques en matière de migrations internationales ?

La place des migrations internationales de retour dans les politiques migratoires, avec référence à la Grèce dans le contexte méditerranéen

Les pays du sud européen dont fait partie la Grèce (Portugal, Espagne, Italie, Grèce) constituant un ensemble humain fort important avec leurs 120 millions d'habitants au début des années 2000, n'ont cessé, au cours de leur histoire, d'être à la fois des terres d'attraction et de répulsion pour leurs hommes, tout en faisant partie d'un ensemble beaucoup plus vaste, d'un monde méditerranéen, où flux et reflux migratoires sont parmi les plus intenses de notre planète.

L'ensemble de ces pays, tournés exclusivement ou presque (à la seule exception du Portugal) vers cette mer interne qu'est la Méditerranée, fut une terre active de départs, avec 10 millions de sorties au cours des 4 premières décennies de l'après-guerre vers l'Europe de l'Ouest et du Nord – ajouté aux 3 millions de départs vers les pays transocéaniques. Toutefois, ces pays d'émigration traditionnelle et emblématique, après avoir enregistré dans un premier temps un tassement de leurs sorties (début des années 70), et par la suite (1975-1985), une augmentation des retours de leurs expatriés, sont devenus à leur tour, progressivement dès la fin des années 80, des pays d'immigration étrangère. Les flux ont connu une extension rapide, initiés par des facteurs qui tiennent davantage à la situation de crise économique, politique et sociale des pays d'origine, entretenus par la demande de travail d'un secteur informel en expansion, maintenus invisibles par la défaillance du système d'observation statistique, et enfin, rendus possibles par l'absence de dispositif judiciaire définissant les conditions d'entrée. Il est à noter que la ou, dans une conjoncture de pénurie de main d'œuvre, il avait fallu deux décennies dans les pays de l'Europe industrialisée pour voir les effectifs étrangers doubler, ici, dans une conjoncture économique plutôt molle, les effectifs étrangers, négligeables au départ, ont connu une très forte croissance au cours de deux dernières décennies, marquée par l'augmentation en valeur absolue et relative de l'immigration extra-communautaire (asiatique et africaine plutôt pour l'Espagne et le Portugal, est-européenne pour la Grèce). En l'absence d'une réglementation appropriée, l'immigration a été envisagée dans un premier temps comme un problème d'ordre public. Mais rapidement, il a fallu mettre en place un dispositif régissant l'entrée et le séjour, décider de l'opportunité d'une réglementation des travailleurs clandestins, définir éventuellement une politique d'insertion, et poser le problème des rapports avec les pays d'origine des migrants (Espagne d'abord, Italie par la suite, Grèce en dernier lieu, 1991).

Toutefois, la Grèce fait partie aussi d'un autre ensemble géopolitique, les Balkans qui constituent un ensemble de pays totalisant une population de 50 millions au début des années 50 et presque 68 millions en 2001, fut un ensemble fermé jusqu'au début des années 90 avec (à la seule exception de la Grèce et de l'ex-Yougoslavie). Les seules migrations entre 1955 et 1990 sont liées à des événements politiques (voir exemple de la Bulgarie, départ des minorités turques et juives). Les ressortissants de ces pays (Albanie, Bulgarie, Roumanie, les deux premiers étant limitrophes de la Grèce) retrouveront leur « liberté » de migrer juste après la chute des régimes socialistes, et une partie de leurs migrants, faute de mieux, passeront vite les frontières nord de la Grèce, frontières perméables, pour se disperser par la suite aux autres coins de l'espace hellénique

Il faut toutefois mentionner que les années 80 sont des années charnières. Alors que le retour de migrants grecs des décennies passées continue, on enregistre encore des départs de certaines régions du Nord (Thrace), en même temps que le début de retours des personnes faisant partie de vieilles communautés grecques de l'URSS (mais aussi des réfugiés politiques partis après la fin de la guerre civile dans les ex-pays socialistes), ainsi que la rentrée de la majorité des protomigrants non communautaires, originaires d'Afrique et d'Asie, mais aussi de Pologne). Les entrées migratoires vont s'amplifier au cours de 15 dernières années, avec l'écroulement des régimes dans les pays anciennement socialistes, les crises successives en Albanie voisine, mais aussi dans les pays du

Caucase, et ensuite, les crises kurdes, afghane et irakienne (réfugiés et/ou migrants économiques à la recherche d'un pays de transit vers l'Europe du Nord ou les USA et le Canada).

Les données des recensements successifs confirment cette amplification. En 1981, les personnes avec une nationalité autre qu'hellénique s'élèvent à peine à 177 000 (30 % des pays de l'Union européenne, 11 % de Chypre, 13 % des USA et 4 % d'Océanie), soit presque 2 % de la population totale (9,8 millions). Vingt ans plus tard, leur nombre (recensement de 2001) est 4 fois plus élevé (762 000 personnes), voire 5 fois plus élevé selon certaines estimations étant donné qu'une partie des migrants clandestins ne se sont pas recensés. Parmi les étrangers recensés, 58 % sont originaires d'Albanie et 17 % des sept autres pays ex-socialistes (Bulgarie, Roumanie, Pologne, Russie, Ukraine, Géorgie et Arménie), soit 75 % du total. Les ressortissants de l'Allemagne réunifiée, de Chypre et des USA-Australie ne représentent que 9 %, et si on ajoute les 13 autres pays de l'Union européenne à peine 13 %. Les ressortissants des six pays les plus représentés d'Afrique et d'Asie (Turquie, Égypte, Pakistan, Inde, Irak et Philippines) s'élèvent à 6,5 % à peine. Parmi les 762 000 étrangers recensés, 415 000 sont des hommes et 347 000 des femmes, 17 % sont âgés de 0-14 ans et 3,5 % plus de 65 ans. Sur les 600 000 en âge actif, presque 400 000 ont un emploi et sur les 413 000 déclarant comme motif de leur présence en Grèce la recherche d'un emploi, 59 % sont arrivés les 5 années qui précèdent le recensement de 2001.

Ainsi, les personnes ayant une nationalité autre qu'hellénique constituent désormais presque 7 % de la population totale du pays, estimée à 11 millions en fin 2001. Compte tenu de ce que le solde naturel fut positif de 18 000 personnes entre 1991 et 2001, l'accroissement de la population résidente en Grèce entre 1991 et 2001, estimée à 705 000, est presque exclusivement dû à l'immigration (les retours des migrants grecs des décennies précédentes jouant un rôle fort marginal).

Discours migratoire et politique migratoire : un bref aperçu

a) De la fin de la guerre civile au début à la fin des années 80

La situation prévalant au marché national du travail et les spécificités geo-politiques de la Grèce, furent, compte tenu évidemment des rapports sociaux de production dominants et du caractère du régime issu de la guerre civile les éléments permettant d'expliquer et de suivre les fluctuations du discours migratoire - mais aussi des mesures prises - pendant cette même période.

Ainsi, l'idée d'une politique active d'émigration germe dès le milieu des années 40, quand s'affrontent deux options diamétralement opposées sur le développement socio-économique du pays (1945-1947). La conquête du pouvoir, grâce à une guerre civile meurtrière, par les forces sociales et politiques optant pour un développement « assisté » sous l'orbite du géant nord-américain, basé entre autres sur un secteur agricole retardataire et morcelé à l'extrême ainsi que sur une industrie légère disposant d'une main d'œuvre abondante, trancha le débat précédemment ouvert. Dans cette voie, une certaine migration contrôlée fut d'abord considérée comme fait naturel et inévitable ; on avança ainsi à la fin des années 40, début de la décennie 50, comme objectif réaliste le départ de 10 à 30 000 personnes par an, afin de décongestionner le marché urbain de main d'œuvre et « d'écouler » certains « stocks » constitués en campagne par les réfugiés internes, générés par le conflit civil armé et les mutations politiques des pays balkans voisins.

Toutefois, au cours de cette première période, transitoire et caractérisée par l'absence d'une politique globale et un certain laisser-aller bienveillant, on essaie d'exploiter à fond les possibilités ouvertes par la création du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME) et les modifications mineures de l'*Immigration Act* des États-Unis. Mais, certaines variables apparaissent comme étant sous-estimées : Ainsi, l'absorption d'une surpopulation industrielle et artisanale concentrée dans les quelques grands centres urbains s'avère extrêmement lente sinon impossible, alors que le contrôle de la mobilité rurale et la gestion du réservoir de main-d'œuvre agricole rencontrent des obstacles inattendus, tels l'absence de diminution du chômage urbain. L'émigration ou

la restructuration des rapports dans les campagnes (remise en cause des options précédentes en ce qui concerne le développement socio-économique) apparaissaient de plus en plus comme les seules alternatives possibles, la paix sociale restaurée au prix de tant de luttes semblant de plus en plus menacée.

Les débouchés transocéaniques et les pays traditionnels d'émigration ne pouvaient point répondre aux nécessités impératives de l'époque, du fait d'une législation relativement rigide (USA) dans les premiers, alors que les illusions sur le rôle-mission des communautés grecques d'Afrique (et donc leur pouvoir d'absorption de nouveaux migrants) sont vite dissipées après les événements survenus en Égypte. Ainsi, au fur et à mesure que les risques se précisent, la nécessité d'une réponse à la hauteur de circonstances se pose d'emblée.

Les années charnières 1956-1962 marquent le passage à une nouvelle époque : les réticences nationalistes se trouvent vite balayées et la prospection active des débouchés potentiels s'étend. Les accords bilatéraux signés durant cette période (Belgique, France, RFA) consacrent ces efforts inlassables, alors que les débouchés traditionnels sont parallèlement exploités à fond, vu les délais demandés pour la conclusion des accords. Un laisser-aller bienveillant (bureaux, officines, publicité....) permet néanmoins d'anticiper l'application de ces accords hors du cadre légal.

Apparaissent les premiers indices visant la « rationalisation » de l'émigration, la maximisation de sa « rentabilité sociale » (Kaysers, 1965) de même que les bases d'un discours portant sur le caractère provisoire du déplacement allant de pair avec la proximité géographique des pays d'accueil.

La décennie suivante confirme la voie ouverte au tournant des années 50, et est marquée par la volonté du nouveau régime issu du renversement de la démocratie parlementaire d'aller encore plus loin : l'encadrement « musclé » des communautés grecques en Europe est maintenu et les liens avec celles d'outre-océan sont resserrés (notamment grâce au rôle des églises orthodoxes), le discours nationaliste se rajeunit et la théorie de la « chaîne migratoire – retour productif » (OCDE 1979) se trouve ainsi en gestation.

Toutefois, cet « écoulement » contrôlé lié à une gestion appropriée des « stocks constitués » se trouve de plus en plus contesté au fur et à mesure que le marché du travail passe d'un état de surabondance à une pénurie sectorielle qui tend à se généraliser aux toutes premières années de la décennie 70. Les inquiétudes de certains milieux patronaux de secteurs à forte intensité de travail (mines, chantiers navals) apparaissent, de même que de certains milieux de la campagne, qui furent les premiers à ressentir des difficultés dans le recrutement d'une main d'œuvre d'appoint indispensable à de nombreuses cultures. Le discours officiel se recentre désormais et insiste sur la nécessité et les avantages des retours « productifs », plusieurs appels sont passés par la presse officielle et les services consulaires à l'étranger et, sans l'annoncer ouvertement, des mesures sont prises pour entraver les départs dès 1973. Les problèmes sectoriels de pénurie de main-d'œuvre trouvent une solution en tolérant la venue de 2 à 3 dizaines de milliers des ressortissants des pays d'Asie (Nikolinakos, 1973).

Le renversement total des politiques dans les pays d'Europe occidentale au milieu des années 70, suivi par les premières vagues de retours, se répercute aussi bien sur les politiques migratoires que sur le discours dominant des pays émetteurs. Un nouveau discours apparaît sur le « dédommagement » des pays d'origine et les compensations nécessaires, et un peu plus tard, sur la nécessité de la réattribution, des investissements vers les pays du Sud. Ainsi, le ministre grec du Travail présenta au sein de l'OCDE son projet visant à "instituer un mécanisme spécial chargé de faciliter le retour des travailleurs migrants", en insistant "sur les moyens de tous ordres dont une telle institution pourrait se doter, y compris la création d'un fond spécial" (OCDE, 1976).

Toutefois, comme les retours sont moins massifs que ce qu'on aurait pu craindre au départ et la grande majorité des rentrants se réintégrant partiellement au milieu rural d'origine, les inquiétudes s'apaisent. On se contente alors de demi-mesures, et c'est ainsi au cours de cette dernière décennie (1975-1985) que furent partiellement réglés certains problèmes portant sur la couverture sociale des personnes rentrées au pays (allocations chômage, sécurité sociale, régimes de retraite), et sur la scolarisation/orientation professionnelle de leurs enfants. De même, la présence officielle est accrue

dans les pays européens et transocéaniques (Australie) où se trouvent d'importantes communautés grecques. Le tout est enfin couronné par la création au début des années 80 d'un ministère (plus tard, Secrétariat d'état) chargé des affaires des Grecs de l'étranger, censé promulguer une politique cohérente globale visant à resserrer les liens entre les communautés grecques parsemées dans le monde et le pays « natal ».

b) De la fin des années 80 au début des années 2000

La Grèce, pays d'émigration jusqu'au début des années 80 devient progressivement un pays d'immigration. En même temps, elle accueille à bras ouverts les minorités d'origine grecque en provenance d'Albanie et des pays de l'ex-URSS (et comment faire autrement, quand pendant presque 30 ans, elle a mené une campagne idéologique contre les pays du *rideau de fer*), ainsi que les deux ou trois dizaines des milliers des réfugiés politiques qui ont survécu (ainsi qu'une partie de leur descendance).

Le cadre législatif se révèle obsolète (la seule loi sur la migration date de 1929) et doit s'adapter à la nouvelle réalité ; c'est l'objectif de la première loi sur le statut des étrangers extra-communautaires qui entre en vigueur en 1991, reflétant l'inexpérience du législateur tout en s'inscrivant dans une logique policière marquée par « l'esprit de Schengen »(Grammatikopoulou, 2000 : 8-9).

La loi de 1991

La loi n° 1975/1991 (ministère de l'Intérieur) sur l'immigration, qui remplace celle de 4310/1929, a pour but d'adapter la législation grecque à celle des autres pays – membres de l'Union européenne. Il s'agit d'une loi qui traite l'entrée illégale au pays comme un délit de droit pénal, portant par excellence sur le contrôle des flux et la régularisation des expulsions, négligeant les autres aspects de l'immigration. Elle met l'accent sur le renforcement des contrôles effectués aux frontières (et aussi sur tout le territoire grec), contrôles visant à réduire les flux des immigrés et des réfugiés. Elle confère un pouvoir discrétionnaire aux instances administratives (et surtout à la police) en matière d'entrée, de séjour et d'expulsion¹ du territoire national des ressortissants non communautaires². Toutefois, la législation est moins exigeante à l'égard des étrangers d'origine grecque qui jouissent d'un statut juridique favorable.

Cette loi ne prévoit pas de mesures pour l'intégration des immigrés, ce qui n'est guère le cas des autres pays européens, qui outre les dispositions destinées à réduire l'illégalité, ont en même temps, adopté des politiques réalistes d'intégration sociale, économique, ainsi que culturelle (Grammatikopoulou, 1999 : 112, Maffioletti, 2002 : 144-145). Les défauts de cette législation sont multiples : Elle introduit en effet une politique migratoire restrictive inadaptée à la nouvelle situation du marché du travail interne et aux pressions externes. Son adoption peut s'expliquer par la position géographique de la Grèce, la perméabilité de ses frontières terrestres et maritimes, ainsi que son voisinage avec les pays ex-socialistes et les pays islamistes du Sud, marqués par un surplus important de force de travail.

La régularisation de 1998

Les mesures draconiennes découlant de la loi de 1991, ainsi que de son application peu efficace et

¹ Entre 1991 et le deuxième trimestre de 1999, on enregistre 1,820 000 expulsions (dont 1 700 000 concernent les ressortissants albanais)

² Les procédures de rapatriement et de refoulement aux frontières s'intensifient (même pour les personnes qui détiennent un visa), la protection de l'ordre public et de la sécurité intérieure ayant la primauté. Le permis de travail est normalement délivré avant l'entrée au pays et « seulement pour les emplois pour lesquels il n'est pas possible d'embaucher des Grecs ou de citoyens de l'Union Européenne », (Maffioletti, 2002 : 144-145). Ce permis est valable seulement pour le travail pour lequel il a été délivré (ce qui rend excessive la dépendance du travailleur étranger à son employeur) et ne doit pas excéder la période d'un an (renouvelable pour 4 années encore, le renouvellement par la suite étant du ressort exclusif du ministère de l'Ordre public) et le travailleur étranger peut bénéficier du regroupement familial après une période de 5 ans. Par ailleurs, la loi prévoit des sanctions administratives et pénales très lourdes pour l'étranger qui entre illégalement, séjourne et travaille en Grèce sans autorisation.

plutôt laxiste, semblent avoir créé plus de problèmes qu'elles n'étaient supposées résoudre. Ainsi, pour faire face à l'immigration clandestine croissante, le législateur s'active de nouveau et une grande opération de régularisation se met en place, en reconnaissant implicitement que la réponse à une immigration massive ne peut se limiter au renforcement des mesures policières et coercitives et à la pénalisation de la présence et du travail illégal des étrangers. De fait, la régularisation de 1998 est la conséquence de l'échec des mesures antérieures de contrôle, mais aussi de l'acceptation forcée d'une présence importante d'immigrés irréguliers utiles à l'économie nationale (Maffioletti, 2002 : 14, 46).

La régularisation commence par l'enregistrement des migrants illégaux, la délivrance d'une «carte blanche» (allant de pair avec l'amnistie de l'effraction de la loi sur l'entrée au territoire nationale) et par la suite de la «carte verte» régularisant leur situation. Le nombre des immigrés régularisés obtenant la *white card* s'élève à 372 000. Les Albanais sont majoritaires (65 %), suivis par les Bulgares (6,7 %), les Roumains (4,5 %) et les Pakistanais (3 %).

Les droits ouverts par la *white card* sont très limités. L'opération est complétée par une deuxième phase dont l'objectif est de sélectionner parmi les étrangers ceux qui remplissent les conditions d'octroi d'une deuxième carte, la «carte verte» (carte de séjour d'une durée limitée, qui donne accès à des droits supplémentaires, comme l'égalité des conditions de travail, la liberté d'entrée et de sortie du territoire national, la possibilité de regroupement familial, etc). Il importe de souligner ici que les procédures exigées, extrêmement longues et très peu rassurantes, ont découragé bon nombre des migrants illégaux à se présenter aux autorités de peur de révéler leur présence, d'autant que la possession de la première carte ne garantissait pas l'obtention de la carte verte (Grammatikopoulou, 1999 : 114).

La loi de 2001

En 2000, un nouveau projet de loi en matière d'immigration est déposé à l'Assemblée nationale (ministère de l'Intérieur), pour remplacer celle de 1991 et pallier les défaillances de l'opération de régularisation de 1998. Cette nouvelle loi qui ouvre la voie à une deuxième vague de régularisation, a été caractérisée par plusieurs comme « progressiste », voire « à caractère xénophobe ».

Quoi qu'il en soit, la nouvelle loi entre en vigueur en 2001 (No 2910/2001)³. En se fondant sur une philosophie plus libérale que la loi précédente, elle contient toutefois des nombreuses mesures restrictives. Elle prévoit la création de structures spéciales pour évaluer les besoins des employeurs, ainsi que la création d'un réseau complexe d'agences pour l'emploi auprès des consulats grecs à l'étranger. La nouvelle loi met en avant le permis de travail qui devient la condition essentielle pour l'acquisition d'un permis de séjour. Un permis de séjour permanent peut être délivré après 10 ans de résidence en Grèce, moyennant vérifications et justificatifs. La demande pour le regroupement familial peut être déposée après deux ans de séjour, et les membres de la famille obtiennent ainsi le droit de travailler. En matière de naturalisation, l'étranger doit avoir résidé légalement dans le pays pendant 10 ans au cours de 12 dernières années.

La loi prévoit aussi l'alourdissement des peines contre les trafiquants et les employeurs de main-d'œuvre clandestine, ainsi que des peines pour les organismes publics qui aident les étrangers en situation irrégulière, à l'exception de soins médicaux d'urgence. Elle introduit, de surcroît, de nouvelles procédures pour le recrutement de travailleurs saisonniers.

La place des migrations internationales de retour dans les politiques migratoires, référence aux pays de l'Afrique Sub-saharienne

³ En 2001 on enregistra encore 4175 expulsions, contre 2.900 pour l'Italie, 2.697 pour l'Allemagne, 1.677 pour l'Espagne, 1.492 pour les Pays-Bas, 630 pour la Belgique, 426 pour la France, 329 pour la Suède, 300 pour le Danemark, 132 pour la Finlande...

L'Afrique sub-saharienne est l'une des régions du monde où les mouvements migratoires sont des plus intenses : près d'un résident sur quatre vit là où il n'est pas né selon les recensements de la population. Peu d'enquêtes spécifiques ont porté sur ces mouvements qui s'effectuent essentiellement à l'intérieur de la région (4/5 des flux observés entre 1988 et 1992 pour les personnes âgées de 15 ans et plus dans les pays du REMUAO). On en a donc une connaissance insuffisante, en particulier pour les migrations de retour qui ont suscité jusqu'à très récemment peu d'intérêt dans un contexte où la population continue à circuler.

Quant aux migrations africaines vers les pays développés, elles sont mieux documentées, à partir notamment des pays l'Europe de l'Ouest qui en accueillent la plupart.

Regards sur l'histoire

Entre 1960 et 1980, les pays de l'Afrique Sub-saharienne ont eu des politiques migratoires implicites du laissez faire dans le contexte d'une forte prègnance du panafricanisme et du renforcement de la coopération régionale et internationale. Certains d'entre eux ont cependant signé des conventions bilatérales de main-d'œuvre en vue d'organiser et de rentabiliser les flux migratoires même si celles-ci été sans grand succès par manque de mécanismes de suivi et à cause de la plus grande efficacité des réseaux migratoires: Burkina et Côte d'Ivoire en 1960; Burkina et Mali en 1963; Togo et Mauritanie en 1965. Les quelques accords bilatéraux signés dans les années 1960 avec la France (Mali, Mauritanie, Sénégal) avaient été rendus caducs dès les années 1974 avec la fermeture unilatérale des frontières de ce pays, favorisant ainsi d'une part l'immigration clandestine et d'autre part l'ouverture de nouvelles destinations, l'Amérique du Nord notamment. Ce qui a probablement aussi réduit les migrations de retour nord-sud.

En Afrique, la crise de l'endettement des années 1980 et son corollaire, la mise en œuvre des Programmes d'ajustement structurel, ont fortement contribué à l'exacerbation d'une part des problèmes d'emploi en milieu urbain où avait progressé l'éducation et explosé la population et d'autre part de la compétition pour l'accès et le contrôle des ressources naturelles (terres, minerais) en milieu rural (Côte d'Ivoire, Zimbabwe). Ainsi ont été subrepticement mis en exergue des problèmes qui étaient jusqu'ici occultés : ceux de nationalité et d'identité, notamment pour les migrants de 2^e ou de 3^e génération qui découvraient en quelque sorte leur statut d'étrangers. Le résultat en a été une certaine stigmatisation des migrants, dans ces pays d'accueil, en quelque sorte stimulés en la matière par la fermeture antérieure des frontières de tous les pays de l'Europe de l'Ouest à l'immigration africaine.

Dans l'ensemble, les migrations de retour ont jusqu'à présent été insuffisamment mises en évidence en Afrique sub-saharienne où le modèle dominant reste celui des migrations circulaires. Il semble cependant que ces migrations de retour aient en quelque sorte changé de visage : allongement des séjours ; et retours de plus en plus importants des femmes et des enfants des travailleurs migrants cherchant ainsi, en période de crise économique, à réduire leurs charges familiales dans le pays d'accueil et/ou à préparer leur retour définitif. Les politiques de retour, mises en place dans les années 1980 dans les pays de l'Europe de l'Ouest mais sans grand succès, ont en effet été implicitement encouragés dans la plupart des pays d'accueil africains à partir des années 1990 à travers notamment la réservation de certains emplois aux nationaux. Ces politiques prévalent cependant dans un contexte particulier, celui de l'accélération du processus de l'intégration régionale qui prône au contraire la libre circulation des personnes, soutenue par les pays de départ qui essaient plutôt d'encourager les transferts de fonds et les investissements au pays de leurs ressortissants de l'extérieur.

Les acteurs du retour

En Afrique sub-saharienne, ce sont les migrants eux mêmes, leurs familles, associations et réseaux qui semblent être les principaux acteurs des retours. Le succès de la réinsertion des retournés en dépend ; et c'est en grande partie pourquoi, les immigrés qui, ont presque tous un projet de retour, maintiennent des relations (transferts d'argent, visites) avec les pays et milieux d'origine.

De nouveaux acteurs institutionnels émergent cependant depuis les années 1990 : l'Organisation internationale des migrations et le Haut commissariat des réfugiés qui s'occupent respectivement des retours des travailleurs et leurs familles, et aussi de ceux des réfugiés ; les États africains (accueil des retournés comme l'exemple de l'opération Bayiri au Burkina Faso suite à la récente crise ivoirienne) et surtout les pays développés (politiques de retour) et leurs structures décentralisées (régions, communes) de même que diverses organisations de la société civile (par exemple le TOCSIN au Burkina Faso).

D'autres nouveaux acteurs comme les organisations d'intégration régionale (UEMOA, CEDEAO, SADC), appuyées notamment par l'Union européenne et l'OCDE, encouragent cependant la libre circulation des personnes et leurs droits de résidence et d'établissement à l'intérieur des grandes sous-régions africaines. Celles-ci sont soutenues par de grands groupes d'intérêt dans le contexte actuel de la mondialisation et de la libéralisation économique. Quant au système des Nations-unies, il est de plus en plus actif dans le domaine de la promotion des droits des migrants et de leurs familles.

Les effets et implications

Les politiques migratoires implicites du laisser-faire des pays de départ, conformes à la montée en cours du libéralisme économique et celles explicites ou non mais paradoxales de contrôle de l'immigration et d'encouragement au retour des pays d'accueil vont probablement entraîner des recompositions spatiales en Afrique sub-saharienne. En Afrique de l'Ouest par exemple, certains effets sont déjà perceptibles : accroissement spectaculaire de certaines villes sahéliennes comme Bamako et Ouagadougou et émergence de nouveaux foyers de peuplement (régions de Bobo-Dioulasso et de Banfora au Burkina Faso ; région de Sikasso au Mali) au détriment de certaines anciennes zones d'immigration de la Côte d'Ivoire.

Face au contrôle accru de l'immigration, on peut se demander si les migrants ne développeront pas de nouvelles stratégies de contournement ou de récupération des politiques migratoires nationales comme l'allongement des séjours, le renforcement et la multiplication des réseaux, et l'extension du phénomène des diasporas. Ils sont aidés en cela par la révolution de l'information en cours et l'insidieuse remise en cause des États-Nations.

Quelles perspectives ?

Les migrations internationales présenteront sans doute un intérêt scientifique et politique encore plus important dans l'avenir en raison des enjeux qu'ils continueront de susciter en termes d'effets sur la répartition de la population mondiale et ses multiples implications économiques, sociales et culturelles. La grande question reste à savoir à quel moment et dans quelles conditions, il y aura à l'échelle mondiale une certaine stabilisation géographique de la population, ce qui suppose la quasi-inexistence de migrations de retour ?

La place des migrations internationales de retour dans les politiques migratoires, référence aux pays d'Amérique latine

Le MERCOSUR a grandi et comprend maintenant : l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay plus la Bolivie et le Chili. Depuis l'indépendance, nous avons affaire à deux modèles migratoires.

1) Premièrement les *migrations européennes d'outremer* qui constituent la principale composante de croissance, spécialement pour l'Argentine, l'Uruguay et de façon moindre pour le Brésil, de même que pour la constitution des classes dominantes dans tous les pays.

On constate, au niveau mondial, un ensemble de situations qui contribue aux migrations massives dans le cadre du modèle de développement capitaliste. Une saturation de la relation espace-population en Europe, la crise économique et alimentaire, ainsi que les guerres, sont des facteurs importants dans le phénomène des migrations massives des Européens vers l'Amérique.

2) Le deuxième modèle migratoire, plus hétérogène, c'est celui des *mouvements intrarégionaux* entre l'Argentine (comme pays d'accueil) et la plupart des autres pays (de départ), **de même qu'entre les six pays du Mercosur et les États-Unis et l'Europe, spécialement depuis 1960.**

Du fait de la mondialisation, depuis les dernières quinze ou vingt années, nous pouvons parler aussi de circulation dans un espace défini, notamment aux frontières, entre pays, courtes et instables.

Politiques migratoires en général et en particulier

Nous devons parler de deux niveaux:

- 1) celui des gouvernements et organismes internationaux
- 2) celui des personnes : des migrants, des communautés.

Les effets et implications

Les migrations sont une nécessité, un besoin, une solution non seulement pour le pays de départ, mais aussi pour les pays d'accueil. Les migrations existent malgré la volonté de contrôle et de réglementation de la part des gouvernements qui instaurent des politiques restrictives soutenues par des principes de sécurité.

Perspectives

Difficile de croire aux retours dans le contexte du Mercosur. Les gouvernements ne sont pas intéressés par le retour, sauf dans le cadre d'une politique déclarative.

La place des migrations internationales de retour dans les politiques migratoires, référence aux déterminants européens

Les politiques d'immigration dépendent des politiques et des particularités nationales. Ces spécificités nationales se retrouvent dans l'usage des termes :

Immigrés	France
Minorités raciales	Grande Bretagne
Minorités ethniques et culturelles	Suède et Pays Bas
Étrangers	Allemagne et Suisse

La conception de nations différentes issues des traditions historiques se résume ainsi à deux logiques :

– *La logique des contrats de travail* qui vise à rendre le séjour des étrangers provisoire, sans qu'ils deviennent, à long terme, des membres de la nation (en France par ex. pour les saisonniers travaillant dans l'agriculture, dans le pays du Moyen-Orient avec les Philippins, etc.). Le droit au séjour est strictement lié aux besoins de l'économie.

En conséquence, les étrangers sont isolés du reste de la nation, ne bénéficient pas de regroupement familial, et leurs droits civiques et sociaux sont limités.

– *La logique d'une véritable politique d'intégration* qui vise à faire des migrants, sur quelques générations, des membres à part entière de la société. Le contrôle des flux n'exclut pas le séjour de personnes ne disposant pas de contrat de travail (réfugiés, regroupement familial, etc.).
Conséquences : les droits civiques et sociaux liés à l'activité professionnelle sont identiques à ceux des nationaux et le droit à la nationalité est ouvert, et surtout, autorise les enfants à devenir citoyens.

Le droit à la nationalité

C'est un élément explicatif des différences nationales dans l'application des politiques d'intégration. Le principe de *jus solis* : nationalité du pays où la naissance a eu lieu. Le principe *jus sanguinis* : nationalité des parents donnés à l'enfant, quelque soit le lieu

- États-Unis, Canada : principe de *jus solis* (Le principe *jus sanguinis*: n'a été reconnu au USA qu'en 1952 pour les enfants nés à l'étranger de parents américains) ;
- France : principe *jus sanguinis* avec de nombreuses dispositions s'inspirant du principe *jus solis*. En fait, le droit à la nationalité est ouvert mais reste à la discrétion de l'administration ;
- L'Italie et l'Espagne s'inspirent de ce modèle : enfants nés en Italie et séjour de 18 ans sans interruption accès difficile, séjour de 10 ans pour demande de la nationalité ;
- Grande-Bretagne : passé colonial avec le Commonwealth dont les membres avait la nationalité britannique jusqu'en 1962 ; depuis 1981 : principe *jus solis* de façon conditionnelle (parents installés régulièrement et durablement en GB), demandes de naturalisation acceptées à 90 % ;
- Suède : naturalisation après 5 ans de résidence légale, simple déclaration pour personnes nées en Suède ou ayant épousé un suédois ;
- Allemagne, Suisse, principe de *jus sanguinis*, politique de rotation de la main d'œuvre, les *Gastarbeiter* restent étrangers, l'insertion n'est pas favorisée mais la possibilité de retour. Politique qui s'enracine dans la conception communautaire de la nation ; même histoire, même culture, même langue, même sensibilité partagée, etc. En 1973, la RFA suspend tout recrutement de travailleurs et mets en place des incitations au retour (Fonds spécial, liaison avec les associations de turcs retournés au pays, etc.), mais peu efficace. C'est seulement en 1991 (loi de mai 1990) qu'une nouvelle loi sur la nationalité est prise qui rend plus facile l'acquisition de la nationalité allemande pour les jeunes étrangers nés en Allemagne et qui y ont séjourné 8 ans dont 4 ans à l'école, l'Enseignement religieux étant obligatoire. L'Islam est enseigné dans les écoles allemandes. À Hambourg, le droit de vote local est accordé aux étrangers.

Les modalités de l'intégration

Aujourd'hui tous les pays ont adopté la logique d'intégration, même la RFA et la Suisse après le constat d'une incompatibilité du principe du contrat de travail avec les principes et pratiques démocratiques en Europe. Les modalités de l'intégration sont fonction de la nation, de l'histoire (surtout coloniale), des formes nationales de la laïcité, des formes de protection sociale et des spécificités culturelles.

- Le poids de l'histoire coloniale : Réintégration des personnes originaires des ex-colonies ayant perdu la nationalité française à l'indépendance (idem pour la GB jusqu'en 1962, également pour les Pays bas).
- Le poids des relations de la religion avec l'État, qui se disent tous laïques en Europe.

- Nation « organique » : inscription dans la communauté de naissance,
- Nation « volontaire » reposant sur un projet politique commun quelles que soit l'ethnie, la culture et la religion.

Commentaire [A1] : Pas trouvé comment introduire cette information. Une transition ?

Quelles sont les étapes institutionnelles qui ont marqué la convergence des pays européens de l'Union vers une politique d'intégration ?

Un cadre institutionnel profondément renouvelé mais inachevé

Une prise en compte progressive des questions liées à l'immigration dans le système institutionnel européen. Les étapes :

- 1– L'acte unique (17 février 1986) institue deux groupes de travail :
 - le groupe ad hoc « immigration » (20 octobre 1986) : élaboration de principes communs sur admission et expulsion, visas, faux documents, frontières extérieures et réfugiés) ;
 - le groupe ad hoc « Trevi 92 » : coopération policière.
 - 2– Le traité de Maastricht (7 février 1992) met aux rangs des « questions d'intérêt commun » pour l'Union :
 - conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers ; conditions de séjour, y compris le regroupement familial, l'accès à l'emploi,
 - lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irrégulier et clandestin,
 - deux organismes de travail et de concertation le CIREA (centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile) et le CIREFI (Centre d'information et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration).
 - 3– La convention de Dublin (1997) : conditions d'asile, sanctions sur les transporteurs de clandestins (Cies aériennes, navires, etc.).
 - 4– Le traité d'Amsterdam (octobre 1997) pour comprendre trois piliers dans la politique européenne :
 - les politiques communautaires (1^{er} pilier),
 - la politique étrangère et de sécurité commune (2^d pilier),
 - les questions d'immigration (3^e pilier).
- Ce 3^e pilier correspond à une volonté de traiter les question d'immigration hors du cadre communautaire (c'est tout l'esprit du traité d'Amsterdam).
- 5– Le programme Odysseus (19 mars 1998) 12 millions d'euros : formation et stages, échange de fonctionnaires, magistrats et responsables avec les pays tiers. A part le Maroc peu de pays ont bénéficié de ce programme.
 - 6– Le conseil européen de Tampere (Finlande), 15-16 octobre 1999 : Adoption à terme d'un procédure d'asile commune, développement du partenariat avec les pays tiers. Bureaux communs pour les visas, etc.
 - 7– Réunion de Rome, mai 2002 : Maîtriser et tarir les flux d'immigrants, condition d'une politique réelle d'intégration ; création d'une police commune, harmonisation des législations.

Typologies des politiques d'intégration (d'après Dominique SCHNAPPER)

1– Pluralisme et État providence en Suède et aux Pays Bas

En 1975, la Suède proclame une politique de « pluri-culturalisme » en vertu de trois principes : égalité entre immigrés et suédois, liberté de choix, coopération et solidarité entre Suédois et « minoritaires » ; en 1976, le droit d'apprendre pour les enfants d'immigrés la langue de leurs parents (en 1981, 300 langues sont enseignées dans les écoles suédoises), nationalité facile à acquérir, mais politique d'immigration très restrictive qui accorde le droit de vote après 3 ans de résidence. Au Pays Bas le contrat politique s'appuie sur un accord entre catholiques, protestants et laïcs, chaque groupe a ses écoles, logements, syndicats hôpitaux etc.. Dans ce système, les

immigrés peuvent constituer un groupe à part ; en 1985, ils obtiennent le droit de vote aux élections locales.

2- Allégeance à la couronne et politique antiraciste en Grande Bretagne

Pluri-identités de la nation : anglaise, écossaise, galloise, irlandaise auxquelles s'ajoutent Pakistanais, musulmans etc. Système de contrôle des flux selon l'origine ethnique, et non plus sur l'origine des passeports venant des pays du Commonwealth. Parallèlement aux restrictions du droit d'entrée, une politique de lutte contre la discrimination dans l'espace public (emploi, logement etc.) sont mises en œuvre. Le modèle américain est tempéré par des mesures sociales en faveur des populations immigrées défavorisées.

3- La France ou le refus du particularisme/ universalisme politique

L'immigration est avant tout individuelle et l'école plus que l'action sociale en est le principal vecteur.

4- Italie et Espagne : de nouveaux venus à l'immigration

On y constate un retard du législatif (1990), et une persistance du vide organisationnel.

5- L'Allemagne ou le particularisme ethnique

Qu'en est-il de la convergence des politiques migratoires : Le traité d'Amsterdam d'octobre 1997 ou le passage au « troisième pilier »?

Le troisième pilier se place au niveau intergouvernemental : Affaires intérieures et justice que l'on souhaite mettre au niveau de celui des affaires traitées à l'échelon communautaire (communautarisation des domaines de souveraineté).

- 1^{ère} étape : asile et immigration seront soumis à des dispositions communautaires mais règle de l'unanimité durant 5 ans (demandée par l'Allemagne).
- 2^{de} étape : règle de la majorité qualifiée et donc abandon de la souveraineté nationale avec accord au préalable à l'unanimité des pays de l'union. La grande Bretagne, l'Irlande et le Danemark ont un statut dérogatoire

La convergence existe donc au niveau politique, mais se heurte aux sensibilités nationales et les sollicitations de plus en plus exigeantes des immigrés et demandeurs d'asile pour une affirmation des droits de l'homme, droits des minorités, droits sociaux et religieux etc. qui crée une tension avec le maintien de la souveraineté.

Les États sont d'accord pour renforcer le contrôle aux frontières dans le cadre de du Traité de Maastricht, 1992, mais les disparités subsistent pour ce qui touche à l'accès des droits sociaux, des droits électoraux, etc.

La mise en place des dispositions d'Amsterdam

La commission de Bruxelles chargée de mettre en place les dispositions d'Amsterdam distingue :

- l'immigration pour motifs humanitaires,
- l'immigration par regroupement familial (problème avec la définition de la famille),
- l'immigration pour motifs économiques (c'est de celle-ci qu'elle s'occupe surtout les deux première étant pour l'instant à l'agrément des états).

Les questions :

- Opportunité ou non de la fermeture des frontières communautaires dans la perspective d'un vieillissement de la population et du manque de main d'œuvre à l'horizon 2020 ;
- Harmonisation du statut des ressortissants des pays tiers (en cours, mais problème de l'extension de l'union de 15 à 25) ;
- Immigration : un outil de politique économique : une vraie politique d'immigration avec ouverture contrôlée des frontières doit aller de pair avec une vraie politique de retour (forcé ou non) qui garantisse la reconduite à la frontière pour toute personne n'obtenant une réponse positive à sa demande . cela implique une coopération avec les pays de départ et éventuellement des sanctions à l'égard des pays "laxistes" - difficile à mettre en œuvre (expérience espagnole avec le Maroc) ;
- Prise en compte des flux financiers entre les pays d'accueil et les pays de provenance.

Finalement une « politique commune » à la carte

- Malgré Amsterdam, la communautarisation est partielle, les décisions doivent être prises à l'unanimité (à la demande de l'Allemagne) et seule la politique des visas admet la majorité qualifiée ;
- Le cadre de prise de décision établi à Amsterdam demeure plus intergouvernemental que véritablement supranational. La cour de justice a un droit de regard limité sur les dispositions prises par les ministères de l'Intérieur et de la justice des pays membres ;
- Le traité a consacré « l'Europe à la carte » : la GB, l'Irlande et le Danemark bénéficient de mesures dérogatoires. L'Italie et la Grèce ont mis sept ans à se conformer aux dispositions communes. La coopération visant à empêcher les arrivées de demandeurs d'asile ou de migrants « indésirables » n'épouse pas les frontières de l'U.E.
- Une multitude de processus multilatéraux existent en parallèle (Consultations intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés, comité ad hoc d'experts sur les documents d'identité, sur la circulation des personnes etc.

Des politiques sécuritaires peu solidaires, mais un continuum sécuritaire commun

- L'extension des accords de Schengen aux nouveaux membres de l'U.E. et aux pays candidats se heurte aux réflexes sécuritaires des états-membres (les 15). Ces pays systématisent le principe de la **sécurité avant tout** (criminalité, lutte contre la migration clandestine et le trafic qu'elle engendre), les états membres se préoccupent peu du déclin démographique de l'Europe et des besoins de main d'œuvre immédiats ou à venir.
- Période de transition pour les pays de l'Est et Baltes avant d'instituer la libre circulation dans l'espace Schengen pour leurs ressortissants.
- En attendant, on assiste au développement des solutions techniques axées sur la surveillance pour améliorer les « retours » des personnes étrangères sans papiers (identification à l'aide de données biométriques, fichier d'empreintes EURODAC pour les demandeurs d'asile, système de vérification des visas SIS II, système GALILEO radionavigation par satellite pour le contrôle des frontières extérieures) .
- Charters communs pour accroître les économies (un bon exemple pour la commission)

Les nouveautés ou l'exigence de l'Europe pour une politique de réinsertion des migrants « reconduits » par les pays de départ

La prise en compte des causes de la migration (après Tampere) a eu pour effet une recherche de coopération avec les États de départ (Turquie notamment), mais également autres pays du continent africain (nord et sud) et asiatique.

Les discussions et les accords menés par l'U.E. avec l'Asie, la Chine, la Russie, les États-Unis, le Canada, l'Afrique et les Caraïbes, comportent tous un volet sur l'immigration, et surtout, sur les dispositions de réinsertion des « migrants de retour » forcé ou non par les pays de départ, ceci étant associé à des mesures de rétorsion éventuelle contre les pays non coopératifs (Séville 2002).

La politique extérieure de l'Union en matière d'immigration se fait ainsi sur le mode du « donnant-donnant » avec les pays du Sud. Si ceux-ci collaborent en matière de réadmission des personnes en situation irrégulière, ils pourront bénéficier d'un traitement préférentiel : commercial, aide au développement etc.

Ce type d'échange fait abstraction de la réalité migratoire, du contexte géopolitique, économique (dépendance, pauvreté, guerres), du fait que les migrants sont souvent les victimes des règles actuelles du commerce mondial. Et cela tient à l'absence de politique étrangère commune à l'Union (par exemple dans les négociation au sein de l'OMC).

Par ailleurs, l'Union exige beaucoup des pays d'origine mais régule peu les pratiques dans les secteurs économiques où travaillent les étrangers en situation irrégulière.

Vers une autre forme d'échange inégal avec les pays d'origine

La convergence vers une politique d'intégration passe par un contrôle accrue des frontières extérieures de l'Union.

- Les réflexes sécuritaires et policiers deviennent importants.
- Les dispositions tournent plus autour des aspects techniques de contrôle : mesures communes concernant les visas, les modalités administratives de séjour, organisation des retours forcés, police commune des frontières que vers une harmonisation des conditions de vie des immigrants et de leur rôle dans la vie politique du pays d'accueil.
- Une très grande diversité demeure quant à l'acquisition de la nationalité, voie ultime de l'intégration.

Dans cette logique d'intégration, la migration-retour ne porte plus que sur le renvoi aux frontières des personnes indésirables (clandestins, sans papier, condamnées, *personnae non grata* pour différentes raisons).

Les relations avec les pays-tiers ont plus évolué vers une coopération à sens unique où les pays de l'Union deviennent plus exigeants sur les mesures que ceux-ci doivent prendre pour contrôler l'immigration clandestine, y compris les mesures de réinsertion des immigrants refoulés. La non coopération tend à engendrer des « programmes d'aides sous conditions » aux pays tiers

Les mesures de réinsertion, les incitations aux retours qui avaient vu le jour dans les années 80 avec la Turquie et les pays du Maghreb, s'inscrivaient dans la logique des contrats de travail. Aujourd'hui, si le dispositif législatif continue d'exister, il est nettement moins utilisé au bénéfice des mesures policières et administratives de retour forcé.

* * * * *