

# 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'EFFICACITÉ DES POLITIQUES MIGRATOIRES : UN ESSAI D'ÉVALUATION

Hermann-Michel HAGMANN  
(Université de Genève, Suisse)

Pourquoi organiser une séance sur le thème de l'efficacité des politiques migratoires ?

Au départ, la tentative paraissait bien aléatoire. Si la migration a été longtemps négligée dans la recherche démographique et si l'empirisme prévaut vraiment dans la plupart des études migratoires (1), que fallait-il alors espérer de l'analyse des politiques migratoires vues sous l'angle de l'efficacité, alors que cette notion est même absente des dictionnaires démographiques (2) ?

Dans ces conditions, l'organisateur ne risquait-il pas de se retrouver dans une situation proche de l'image de Flaubert qui définit le filet de pêche comme un ensemble de trous reliés entre eux par une ficelle ? Heureusement, comme le lecteur le constatera, la richesse du contenu des communications, malgré leur hétérogénéité, est à la mesure des enjeux socio-économiques essentiels qui traversent le champ migratoire. Le risque valait donc la peine d'être pris, avec le souci de faire une avancée scientifique dans ce domaine novateur. A nous maintenant de resserrer les mailles du filet pour obtenir une pêche productive.

Dans la démarche proposée aux auteurs, nous suggérons les pistes suivantes :

- 1) l'identification précise des objectifs visés par les politiques migratoires,
- 2) l'élaboration d'instruments de mesure et de méthodes d'analyse afin d'étudier, en particulier sur le plan quantitatif, l'efficacité éventuelle des dites politiques,
- 3) l'évaluation des résultats observés, avec un regard critique sur la méthodologie retenue et une appréciation de l'adéquation des politiques aux objectifs poursuivis.

Dans un premier temps, nous présenterons quelques aspects des communications retenues. Dans un deuxième temps, nous ferons quelques commentaires.

---

(1) M. TERMOTE : «La place de la migration dans la recherche démographique», Cahiers Québécois de démographie, Montréal, n° 2, 1983.

(2) J.-Cl. CHESNAIS : «Les conditions d'efficacité d'une politique nataliste», Congrès International de la population, Florence, vol. 3, 1985.

## 1. LES COMMUNICATIONS

Qui dit politique dit pouvoir de décision, ce qui implique avant tout, pour les migrations, la prise en compte des politiques nationales.

La plupart des communications concerne un pays. Face à la diversité de leur contenu, nous retiendrons une logique de présentation par pays en regroupant en finale les communications les plus nombreuses, qui touchent à la France. Il ne s'agira évidemment pas ici de résumer les articles, mais bien de n'en retenir que quelques éléments utiles aux commentaires développés au point 2.

Dionisia Maffioli et Eugenio Sonnino insistent d'abord sur la très grande difficulté à évaluer l'efficacité des politiques migratoires, en l'absence de cadre méthodique et de données fiables. Pour l'Italie, l'attention portée au problème du retour des migrants, qui n'a jamais été vive, s'affaiblit encore avec le net déclin des flux de retour. Et c'est plutôt le passage d'un statut traditionnel de pays d'émigration à celui, nouveau, d'un pays d'immigration qui éveille l'intérêt.

Rien de tel pour le Liban qui ne connaît pas, et pour cause, d'inversion de flux migratoire. Selon François Farah, son pays n'a jamais eu de politique migratoire explicite. Il note cependant que l'émigration libanaise fut favorisée par une certaine politique implicite. Mais doit-on parler encore de « politique » ou plutôt de contrainte économique ?

Pour la Guyane, Catherine Gorgeon relève la difficulté de la lutte contre l'immigration clandestine. Malgré l'objectif clairement formulé de stopper l'immigration clandestine et les nombreuses mesures restrictives prises, les flux ne tarissent pas, ce qui amène l'auteur à s'interroger sur l'efficacité d'une telle politique.

A. Bastenier et Felice Dassetto, à travers le cas de la Belgique, évoquent les possibilités et les limites de l'intervention étatique dans le domaine migratoire. Selon eux, l'Etat belge est intervenu pour ratifier après-coup une situation de fait. Surveillantes du processus migratoire plutôt que protagonistes, les autorités se seraient même contentées, à certaines périodes, d'être de simples spectateurs des événements que leur imposait la logique du marché de l'emploi.

Quant à l'évaluation de l'efficacité de ces politiques, Bastenier et Dassetto nuancent leurs propos : relatif succès pour la gestion des flux, quasi-absence de résultats pour la gestion des stocks, l'incitation à un éventuel retour ou l'intégration d'une population immigrée irréversiblement transplantée (échec de la doctrine de la « chaîne migratoire », qui réduit le phénomène migratoire, alors que les migrants s'installent, avec leurs familles, d'une façon permanente).

Les deux communications de James F. Hollifield font la transition puisqu'elles abordent la politique migratoire de divers pays européens (Allemagne, France, Suisse) d'une part et celle de la France d'autre part. Après avoir testé, par un modèle additif, les théories marxistes et dualistes, Hollifield estime que l'immigration obéit avant tout au marché et non à la politique. Dans les sociétés démocratiques et ouvertes, telles celles de

l'Europe occidentales, il est extrêmement difficile, sinon impossible, d'ouvrir ou de fermer le robinet migratoire par des mesures politiques. Les possibilités d'utiliser la main-d'œuvre étrangère comme armée de réserve industrielle ou amortisseur seraient donc très limitées.

Georges Abou Sada parle d'un échec relatif de la politique migratoire française. Tout en reconnaissant que l'entrée des travailleurs permanents a très fortement diminué, il constate que la France continue d'accueillir de nouveaux travailleurs dans le cadre des regroupements familiaux qui permettraient de contourner la fermeture des frontières. Selon l'auteur, ces politiques n'ont pas suffisamment tenu compte du rôle structurel de l'immigration, obéissant à une dynamique propre qui échappe aux aléas de la conjoncture. C'est surtout au niveau de l'insertion des communautés immigrées résidentes que devrait se situer l'enjeu principal de la politique migratoire, ce qui relativise les politiques de retour qui n'atteindront jamais les espoirs escomptés, quelle que soit la logique qui les sous-tend.

Jacques Véron souligne les ambiguïtés de la politique française de regroupement familial. La venue des familles de travailleurs permanents est simultanément une entrave à la «maîtrise complète des flux», un obstacle au retour des étrangers dans leur pays d'origine et une condition de leur insertion dans la société française. Il y a donc conflit d'objectifs inévitable avec une réglementation, fruit de compromis, dont l'efficacité est incertaine.

Catherine Withol de Wenden analyse le cas de l'immigration clandestine en France, ces dernières années. Elle démontre comment la régularisation des clandestins a abouti à des effets pervers en devenant un facteur d'appel puissant pour attirer de nouveaux venus. Ce type de mesure illustre les limites d'une politique nationale dans un ensemble européen. Et les mesures de contrôle qui s'ensuivirent étaient surtout une opération symbolique, destinée peut-être davantage à agir sur l'opinion en restaurant l'image du contrôle de l'Etat plutôt qu'à vraiment supprimer le cercle vicieux de la clandestinité.

Jacqueline Costa-Lascoux, enfin, évalue les effets de la politique de la nationalité en France, en montrant non seulement les avantages mais aussi les inconvénients de la double nationalité, source de conflits multiples et de difficultés sémantiques, au plan des catégories juridiques, pour la mesure statistique des phénomènes migratoires et leur compréhension.

## 2. QUELQUES COMMENTAIRES

Quelle démarche faut-il adopter pour évaluer l'efficacité d'une politique migratoire ? Des éléments de réponse se trouvent dans les communications présentées. Mais il faut insister ici sur la difficulté de la tâche : la complexité des facteurs qui déterminent le phénomène migratoire, la multiplicité des relations de pouvoir en présence, la nécessité d'un travail interdisciplinaire, la coloration idéologique des politiques... et des chercheurs appellent à beaucoup de prudence.

La notion d'efficacité pourrait se définir en relation avec trois types d'indicateurs :

- les indicateurs d'objectifs;
- les indicateurs de moyens;
- les indicateurs de résultat.

Les indicateurs de moyens occupent un position charnière, mais sont certainement les plus délicats à cerner. Si l'on tente d'opérer une typologie des politiques, on pourrait retenir deux critères :

- selon le degré de contrainte, d'une part;
- selon le degré chronologique, d'autre part.

### **Selon le degré de contrainte**

On pourrait imaginer de classer les politiques migratoires, selon le degré de contrainte auquel un gouvernement est soumis, sur un axe allant des politiques les plus «volontaristes» aux politiques les plus «subies».

En effet, la mise en place d'une politique migratoire est conditionnée par la marge de manœuvre dont disposent les autorités responsables. Les objectifs et les moyens mis en œuvre varieront en fonction du type de contraintes avec lesquelles il faut composer : poids de l'économie, contexte international, impact de l'opinion publique et des divers groupes de pression, etc.

Le jugement porté sur le degré d'efficacité des politiques migratoires devrait en tenir compte. Par exemple, une faible dose d'intervention étatique avec un résultat forcément limité, dans un contexte contraignant, pourrait signifier un niveau d'efficacité optimale.

Sans doute, une telle typologie devrait être encore affinée pour intégrer d'autres attitudes gouvernementales : le laisser-faire (l'absence de politique déclarée n'est-elle pas le reflet d'une certaine «politique»), la «pseudo-décision» (ratification des faits a posteriori), la politique-image avec usage du dit et du non-dit (si le «message» passe, l'efficacité recherchée est atteinte, peu importe le résultat effectif), etc.

### **Selon le degré chronologique**

On pourrait aussi tenter de classer les politiques migratoires selon qu'elles visent soit le court terme, soit le long terme. Cette typologie se recoupe en réalité assez bien avec celle qui distingue la gestion des flux (plutôt le court terme) de celle des stocks (plutôt le long terme).

**Pour la gestion des flux**, il est intéressant d'observer les divergences d'appréciation entre les communications. A partir d'indicateurs de résultats très proches, Bastenier et Dassetto concluent à une maîtrise relativement satisfaisante des flux, alors qu'Abou Sada et surtout Hollifield font plutôt un constat d'échec. Mais, quand on désagrège les données, les divergences s'estompent. Dans les pays observés, les arrivées de travailleurs permanents baissent rapidement sous l'influence des politiques restrictives. Par contre, dans le même temps, ou presque, les membres de la famille de certaines populations immigrées continuent d'alimenter les flux.

Véron nous fournit une première clé en parlant d'un conflit d'objectifs. Mais, pour une évaluation nuancée de l'efficacité des diverses mesures prises, ne faudrait-il par renoncer au mot «conflit», en mettant, en fait, l'accent sur la complémentarité des politiques et

l'ambivalence, prévisible et acceptable, de leurs effets ? Finalement, la nécessité reconnue d'une politique de regroupement familial pour l'insertion d'une population immigrée déjà présente n'est pas incompatible avec la volonté de freiner par ailleurs l'arrivée de nouveaux immigrants.

Quant au rôle éventuel d'«amortisseur» joué par les immigrants, nous serons moins affirmatifs qu'Hollifield. Tout en reconnaissant avec l'auteur l'existence de fortes inégalités sur le marché structurel de l'emploi, les données présentées par Hollifield lui-même montrent que le pourcentage de la population étrangère dans la main-d'œuvre totale, de 1973 à 1979, a diminué :

- de 6,7 % à 5,8 % en France
- de 11,6 % à 9,3 % en RFA
- de 18,6 % à 16,6 % en Suisse.

En revanche, chacun s'accorde à constater divers effets pervers des politiques de maîtrise des flux, notamment sur la propension à se fixer définitivement et sur l'immigration clandestine. Pour cette dernière, on peut, à juste titre, s'interroger sur les limites des politiques «nationales» dans un domaine éminemment «inter»-national.

**Pour la gestion des stocks**, il faut bien constater que les politiques migratoires sont très lacunaires. Ce n'est que récemment que les pays d'accueil prirent vraiment conscience que la migration temporaire de main-d'œuvre s'était transformée en une migration de peuplement quasi irréversible. Les effets très limités, si ce n'est l'échec, des politiques d'incitation au retour l'ont bien démontré.

Et dans cette évolution, il n'y a pas de différence de nature entre une politique exclusive de main-d'œuvre, dont l'Allemagne et la Suisse étaient censées être l'illustration, et une politique d'immigration intégrée, supposée être le modèle français. Si certains discours politiques ont, durant une certaine période, suggéré une telle typologie, les faits, comme le confirme G. Tapinos (3), ont démenti une telle dichotomie.

L'ensemble des pays d'immigration européens sont donc aujourd'hui confrontés à une migration définitive, non pas de simples travailleurs, mais bien d'une population transplantée, qui s'installe et qui appelle une véritable politique d'insertion (cf. notamment Abou Sada, Bastenier et Dassetto). Et c'est à ce niveau que se situe le véritable enjeu des futures politiques migratoires, politiques dont les objectifs doivent être clairement définis et tenus sur le long terme, avec l'appui de tous les partenaires sociaux, si l'on aspire à un degré d'efficacité plus que symbolique.

---

(3) G. TAPINOS : «Eléments de démographie», A. Colin, Paris, 1985.