Politique migratoire : l'obsession du « retour volontaire »

En dépit des moyens mis en œuvre, toutes les politiques d'incitation au retour se sont soldées par des échecs, dans la mesure où, même lorsque ce retour est souhaité par le migrant, les réalités sociales et économiques le rendent illusoire. Quand ces politiques se doublent d'un discours sur la coopération ou le développement, elles restent aussi peu attrayantes, car elles présument d'un jugement de valeur sur la manière dont les personnes devraient vivre leurs relations avec leur pays d'origine. Pour qu'une politique de coopération soit efficace, elle doit d'ailleurs être découplée de celle de l'immigration. Certaines organisations non gouvernementales ont ainsi mis sur pied des programmes de développement et exploré d'autres solutions telles la réouverture partielle des frontières et la révision de la politique des visas, se fondant sur la distinction entre la liberté de circulation, qui est un droit de l'homme, et le droit à l'installation, qui relève de la souveraineté des États.

Par Jean-Claude Willame

Face à la persistance des flux migratoires en direction des pays développés, persistance qu'il serait vain de nier, ces pays ont mis en œuvre depuis plus de vingt ans des politiques encourageant explicitement ou implicitement le « retour », assisté ou non, vers le pays d'origine tout en proclamant haut et fort qu'il n'était pas question de porter atteinte aux conventions internationales sur le droit d'asile.

La croissance des demandeurs d'asile en 1999-2000 est réelle. Elle est toutefois assez relative si les chiffres des demandes d'asile sont examinés dans la durée. 15 000 en 1991; 17 000 en 1992; 26 500 en 1993; entre 15 000 et 11 000 de 1994 à 1997; 22 000 en 1998; 32 000 en 1999 et 35 000 à la fin 2000. Cette croissance relative suffit à renforcer une politique de refoulement et d'éloignement. Certes, le gouvernement « arc-en-ciel » a entrepris d'améliorer la politique migratoire en régularisant la situation des illégaux

(plus de 50 000 personnes concernées) et en facilitant la naturalisation des étrangers (trois ans de résidence en Belgique au lieu de cinq dans beaucoup d'autres pays européens). Le 1er octobre 1999, le ministre de l'Intérieur ne déclarait-il pas que « l'éloignement constituait l'aboutissement nécessaire de la procédure et la condition *sine qua non* de toute politique d'immigration[1] » ?

Ces derniers mois, certains exécutants de cette politique s'acharnent à mettre en évidence au sein de l'opinion publique un florilège de perversités propres à un système d'accueil estimé trop « libéral », qu'ils ne parviennent pas en fait à gérer : on braque les projecteurs sur des « mafias » œuvrant dans la traite des êtres humains, des « filières » de faux demandeurs d'asile, des « réseaux » de prostitution qui « mettraient notre société en danger ». Dans cette perspective, le « contrôle » du processus migratoire est fortement orienté vers le développement d'un arsenal sécuritaire censé préserver frileusement les acquis d'une société foncièrement bourgeoise qui n'est pas encore véritablement entrée de plain-pied dans l'ère postindustrielle.

En dehors des « retours forcés » (avec ou sans résistance, avec ou sans escorte de gendarmerie), les refoulements et les éloignements sont bien sûr habillés de dispositifs de « retour volontaire », si possible assisté. La Belgique sous-traite ainsi à une organisation intergouvernementale dont elle est un membre fondateur, l'O.I.M. (Organisation internationale des migrations), des opérations de « réadmission » et de « réintégration » dans le pays d'origine, opérations particulièrement couteuses, dont beaucoup sont à leur tour exécutées par de petites O.N.G. pour un cout beaucoup moindre[2]. Une Agence fédérale de retour volontaire est aussi sur le point d'être mise sur pied : elle est censée jouer le rôle d'exécutant d'une *task force* créée au sein du cabinet du ministre de l'Intérieur et qui poussera à une politique de retour « la plus expéditive possible », éventuellement en s'appuyant sur des « conventions de réadmission » avec les pays d'où proviennent les réfugiés et les demandeurs d'asile.

L'IMMIGRATION : UN PROJET FAMILIAL

Le premier problème auquel ces opérations sont confrontées est d'abord l'absence de désir de retour volontaire pour bon nombre de « bénéficiaires ». Comme les candidats réfugiés ne sont généralement pas vraiment entendus, sauf lorsqu'ils voyagent dans les trains d'atterrissage des avions ou dans des camions frigorifiques, on connait peu leur trajectoire personnelle et leurs motivations à venir s'installer chez nous. On se réfèrera tout de même à une étude, qualitative et détaillée, effectuée naguère par un

[1] Note au Conseil des ministres, « Note d'orientation générale relative à une politique globale en matière d'immigration », Bruxelles, le 1er octobre 1999.

[2] Selon une des dernières propositions budgétaires, les opérations de retour volontaire organisées par l'O.I.M. couteraient, suivant le nombre de rapatriés, de 22 à 32 millions de francs, soit 30 % du budget total (67 à 107 millions) alors que les O.N.G. sous-traitantes ne reçoivent que 1 500 à 2 000 francs par dossier.

chercheur congolais[3] sur la détermination de ses compatriotes à venir s'installer en Belgique et dont les enseignements sont particulièrement éclairants. Le premier constat « massif » qui ressort de cette étude est la forte pression qui existe dans les familles congolaises, qui veulent toutes envoyer un des leurs en Occident. « Cette tendance est si nettement affirmée qu'envoyer un membre de la famille en Occident est de plus en plus perçu comme un investissement. Nombreux sont les "Belgicains[4]" arrivés en Europe après que leurs familles se furent réunies et qu'elles eurent décidé de vendre tel ou tel bijou familial afin de financer le voyage. D'ailleurs, on dit à Kinshasa que toute personne aisée ayant le sens de la famille se doit de "pousser ses frères" en Occident *(kotindika ba ndeko)*. Et quand on est déjà installé en Occident, on a le devoir d'y "tirer ses frères" *(kobenda ba ndeko)*. Un jeune migrant arrivé en Belgique après que sa famille eut vendu une de ses maisons, et qui voulait faire venir son épouse, s'est heurté à une violente opposition de ses frères, qui lui reprochaient son égoïsme. C'était d'abord à eux qu'il devait penser » (Mayoyo Bitumba Tipo-Tipo, 1995).

Se trouver en Europe, en particulier chez les *noko* (« oncles », en langage vernaculaire), ne détruit en aucun cas tout le système d'obligations communautaires : la migration aurait même tendance à le renforcer. « Le fait de ne pas envoyer de cadeaux à ses parents est vécu comme honteux. » Et l'auteur de mentionner la création en 1995 de maisons spécialisées dans l'envoi de courrier express, qui proposent aux « Belgicains » des circuits formels ou informels d'envoi de fonds et de nourriture en Afrique centrale en prélevant 10 % sur les transferts opérés.

Les « cadeaux » renforcent aussi les réseaux migratoires car l'argent des migrants installés en Europe sert également à financer les voyages des autres membres de la famille. « On peut affirmer, déclare Mayoyo Bitumba, que, dans la catégorie des demandeurs d'asile, l'immense majorité des départs s'effectuent de cette manière. Il n'est pas rare de retrouver la presque totalité des membres d'une même famille en Europe. »

Les « cadeaux » envoyés au pays ne rentrent pratiquement jamais dans la catégorie de projets qui seraient porteurs d'un développement collectif, ce qui indique bien le caractère purement individuel ou familial de la migration. D'une manière générale, indique l'auteur, l'argent envoyé sert à l'acquisition d'un taxi, d'un minibus, voire d'un bus, ou à la construction d'une boutique d'habillement ou d'alimentation importée.

Ainsi, l'émigration congolaise a l'allure d'une épreuve initiatique. « Parti "enfant", le migrant doit regagner la terre natale en "adulte", c'est-à-dire qu'il doit posséder tous les signes extérieurs de richesse : voiture, beaux costumes, poste téléviseur en couleur, chaine musicale, magnétoscope, camé-

[3] On sait que les immigrés congolais, qui représentent 90 % des ressortissants africains résidant sur le territoire belge, forment une « communauté » forte de plus de 13 000 personnes, dont 5 000 ont obtenu la nationalité belge entre 1985 et 1997.

[4] Terme (en général péjoratif) donné anciennement aux Belges de Belgique qui venaient visiter le Congo.

scope, appareil photo, bijoux, frigo, cuisinière, etc. » (Mayoyo Bitumba Tipo-Tipo, 1995). Mais, le problème est que la plupart des migrants congolais, surtout les « étudiants de carrière » comme on appelle les boursiers, ne reviennent pas au pays. L'O.I.M. a bien tenté d'organiser pour le compte du gouvernement belge un programme de « retour volontaire des Zaïrois », en 1994. Ce projet qui concernait quarante-cinq familles « nécessiteuses » et trente familles d'ex-étudiants zaïrois hautement qualifiés n'a été, selon le chercheur, « qu'une goutte d'eau dans l'océan de la fuite des cerveaux et de la multiplication des étudiants de carrière ». Il n'a en rien altéré le modèle des filières familiales, ou plus organisées, qui continuent à fonctionner et à se reproduire. Car le retour au pays est synonyme d'échec. Expulsés ou non, ceux qui retournent sont appelés les « Parisiens refoulés » et sont sujets de railleries et de moqueries sans fin. Le refoulé « accepterait tout pour ne pas vivre cette honte qui n'a d'égale que celle du migrant ayant réussi une "descente" au pays natal mais qui, faute de moyens, ne peut retourner en Europe. On dit alors de lui : *abetela*, un jeu de mot à la zaïroise signifiant "C'est un homme fini" » (Mayoyo Bitumba Tipo-Tipo, 1995).

Dans les premiers entretiens que nous avons entamés avec des migrants et des responsables d'associations africaines, de plus en plus nombreuses à s'organiser en Belgique dans différents créneaux (accueil à l'aéroport, promotion des Africains sur le marché de l'emploi, défense des droits des migrants, formation...)[5], un certain nombre de constats similaires apparaissent : la pression des familles pour envoyer certains de leurs enfants en Europe demeure d'autant plus forte que l'écart de pauvreté avec l'Europe, perçue plus que jamais comme un espoir de promotion sociale, s'accroit. Nombreuses sont celles qui cotisent pour payer les frais de voyage, à charge pour le migrant de trouver les moyens de se « débrouiller » par la suite. Les obligations communautaires des migrants à l'égard de leur famille continuent d'être fortes même s'ils sont installés depuis de nombreuses années en Belgique. Des réseaux financiers et commerciaux se sont organisés dans ce contexte : des biens en nature et/ou de l'argent sont acheminés en Afrique par leur intermédiaire. La part de ces « cadeaux » à la famille continue à représenter une ponction particulièrement lourde dans le budget du migrant : il n'est pas rare qu'une partie substantielle des bourses ou des salaires soit renvoyée dans le pays d'origine. Beaucoup de migrants d'Afrique centrale considèrent que, vu la situation politique, il est impensable d'investir dans des projets de développement. Un certain nombre d'entre eux cherchent plutôt à émigrer dans d'autres pays africains plus stables politiquement en présentant leur service à des O.N.G. belges. Une minorité de migrants, installés plus ou moins régulièrement en Belgique, dont beaucoup sont liés à des familles aisées et qui sont surtout établis dans un seul quartier de la capitale, sont insérés dans des réseaux de commerce à longue distance : ils peuvent brasser des montants importants, dont une bonne partie est réinvestie dans des activités commerciales dans le pays d'origine. Pour eux, le retour définitif au pays n'a pas de sens.

[5] On notera que ces associations sont surtout animées par des Africaines, dont la plupart trouvent plus aisément un emploi en Belgique.

L'ILLUSION DU RETOUR

L'organisation de programmes de retour au pays n'est pas évidente dans un tel contexte. D'une manière générale, la littérature sur le sujet a d'ailleurs toujours insisté sur le caractère limité des résultats atteints. Synthétisant une série de communications présentées lors du premier symposium européen tenu en 1981 sur la politique des retours, Daniel Kubat évoquait un paradoxe en ce qui concernait les retours d'initiative individuelle : à partir d'un grand nombre d'enquêtes sur les rapatriements, il semble que le retour soit un idéal pour tout migrant, mais que diverses conditions objectives et des situations subjectives renvoient plutôt à une « illusion du retour ». Pour ce qui regardait les politiques gouvernementales de retour, l'auteur estimait que, en dépit des programmes gouvernementaux spécifiques mis en place à l'époque pour les accompagner, les retours constituaient une solution pour un nombre limité d'étrangers — d'autant plus limité que, dans la plus grande partie des cas, on assistait chez les migrants à un lent (et irréversible) processus d'intégration dans le pays receveur (Daniel Kubat, 1984). En France, à l'initiative du gouvernement Barre, on décida d'attribuer une prime de 10 000 francs français à tout migrant quittant définitivement la France : entre 1977 et 1981, 95 000 travailleurs migrants sur le million escompté quittèrent la métropole, mais un certain nombre d'entre eux y revinrent immédiatement. Trois ans plus tard, une prime trois fois supérieure fut accordée, mais le projet aboutit à un échec similaire (*Le Monde*, 16 juin 1999 ; Condamines, 1998).

Dix années plus tard, on semblait toujours au même point. Une étude menée par l'O.C.D.E. en 1988 parlait de « résultats décevants des politiques de retour » et de « l'impact minime des politiques d'incitation au retour » : détérioration des conditions de vie dans le pays d'origine, scolarisation et allocations de chômage plus avantageuses dans le pays « receveur », développement du marché du travail au noir dans le pays d'accueil, réticences des pays d'envoi au retour de leurs émigrés, autant de freins au retour. L'étude revenait également à ce que l'on disait déjà dix années plus tôt : « Le succès très relatif des mesures [d'encouragement au retour et à la réinsertion dans le pays d'origine] a son origine dans les motivations qu'une personne a d'émigrer, motivations qui sont en majorité individuelles ou familiales » (J. Condé, 1989).

Aujourd'hui, la politique d'incitation au retour parait continuer à enregistrer les mêmes résultats. En France, où des expériences gouvernementales en matière d'aide au retour ont été lancées et relancées depuis plus de vingt ans, la politique de « codéveloppement », c'est-à-dire le lancement de contrats de réinsertion dans le pays d'origine, qui a été entamée par le gouvernement Jospin en avril 1998, s'est révélé être, selon les termes du journal *Le Monde* (16 juin 1999), « un fiasco gouvernemental aussi flagrant que discret ». On pouvait à cet égard se demander si ce gouvernement avait retenu le constat de la commission parlementaire française conduite par le député Deniau qui s'était rendue en Afrique en septembre 1997 : « Les personnes qui viennent de vivre plusieurs années à chômer ou dans des tâches peu épanouissantes et qui, de surcroit, se retrouvent dans une situation

d'échec, au point d'être poussées à rentrer, ne sont pas des entrepreneurs » (Condamines, 1998).

En Allemagne, un accord gouvernemental de 1995 avec le Viêt-nam sur le « retour » de 40 000 Vietnamiens a abouti, deux ans plus tard, au départ de 3 500 d'entre eux dont 2 500 ont en fait été expulsés de force. Aux Pays-Bas, pour l'année 1996, vingt-six immigrés seulement ont demandé à bénéficier des dispositifs des programmes de retour instaurés par le gouvernement hollandais : ce très maigre résultat est sans doute lié, pour une part, à une politique de durcissement à l'égard des demandeurs d'asile à cette époque[6].

En Belgique, le programme des retours volontaires (R.E.A.B.) mis en œuvre depuis 1984 par l'O.I.M. et financé par les services du ministre de l'Intégration sociale n'a donné que de faibles résultats : les statistiques de ces retours, particulièrement de ceux qui se sont vus refuser le statut de réfugié ou de ceux qui ont interrompu la procédure pour l'obtention de ce statut, sont en diminution constante depuis 1994. En 1997 et en 1998, les retours volontaires étaient deux fois moins élevés que les rapatriements forcés (2 600 contre 6 800) (Wets, Bruyninckx, Poulain et Perrin, 2000). À l'heure actuelle, le programme R.E.A.B. à destination de l'Afrique a d'ailleurs été suspendu, dans l'attente d'une évaluation globale des résultats obtenus.

Depuis le milieu de la décennie quatre-vingt, le faible taux de retour des migrants vers les pays d'envoi a induit bon nombre de pays développés à (re)cibler davantage les incitants au retour en direction des travailleurs hautement qualifiés, un phénomène qui, sous la thématique de la « fuite des cerveaux », avait beaucoup été étudié dans les années soixante et septante. On considérait dans les années quatre-vingt que les migrations en masse de travailleurs peu qualifiés touchaient à leur fin (Salt et Findlay, 1989). Très peu d'études et d'évaluations existent sur l'impact des projets d'aide au retour pour cette catégorie de migrants. Il est en général admis que ce type de migration a eu tendance à fléchir après le milieu des années septante et que les émigrants qualifiés étaient en général engagés dans un déplacement définitif, surtout lorsqu'il s'agissait de pays de migrants comme les États-Unis et le Canada (Chongo Mundende, 1989 ; d'Oliveira e Sousa, 1989).

Tout ceci ne signifie nullement que les politiques d'incitation au retour seraient en elles-mêmes contre-productives. Tout d'abord, il semble en effet qu'il faille nuancer le propos en ce qui concerne les populations atteintes par la guerre en ex-Yougoslavie et celles de l'Afrique subsaharienne qui maintiennent traditionnellement des courants migratoires importants avec les pays de départ et dont on ne voit pas pourquoi elles ne continueraient

[6] Les Pays-Bas ont toutefois pratiqué une politique plus libérale en ce qui concerne les demandeurs en provenance d'un certain nombre de pays africains en crise (Somalie, Rwanda, Burundi, Liberia, Zaïre) en leur octroyant un permis de séjour sous conditions. Sopemi, *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel 1998*, Paris, O.C.D.E., 1998, p. 153.

pas à le faire, même dans des situations extrêmement difficiles. Le reciblage des incitations au retour en direction de personnes hautement qualifiées est sans doute une voie dans la bonne direction pour autant que ces retours s'accompagnent d'une aide à l'accompagnement en amont du retour et, en aval, d'une politique de suivi dans le moyen voire dans le long terme, et soient assortis, pour ceux qui retournent, d'une liberté de circuler accrue entre le pays d'origine et l'ancien pays d'accueil (voir ci-dessous).

Par ailleurs, il serait souhaitable de reconsidérer la définition opérationnelle du « retour volontaire ». Dans son acception « administrative », le terme renvoie au rapatriement d'une personne qui, selon le sens qu'en donne l'O.I.M., « exprime librement le choix qu'elle fait dans ce sens, à tout le moins en ne manifestant pas un refus de retourner ou, en d'autres termes, en n'opposant aucune résistance à son embarquement ». Ce type de définition restrictive ne renvoie pas à une situation où le « rapatrié » serait véritablement un sujet de son histoire, c'est-à-dire réellement et individuellement *motivé* au départ. Ceux qui retournent chez eux volontairement sont-ils vraiment des « entrepreneurs » dans le sens social et économique ?

Rappelons aussi qu'en vertu de l'interprétation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, il n'est même pas permis d'inciter des personnes à retourner de leur plein gré dans leur pays d'origine si, dans celui-ci, elles risquaient d'être soumises « à la torture, à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

LA MORALE DU RETOUR

Au-delà donc des échecs ou semi-échecs de la politique des retours volontaires, de l'impact qu'elle peut avoir ou ne pas avoir sur le développement, il importe de s'interroger sur le concept même de « retour », surtout lorsqu'il est lié directement à un autre concept, celui de « coopération ». Le retour au pays est d'abord et avant tout une décision individuelle qui est indépendante de toute intervention spécifique des autorités du pays d'accueil comme de celle du pays d'origine : coopérer pour accroitre les « sorties » et coopérer pour limiter les « entrées », c'est-à-dire en définitive coopérer pour tendre vers l'« immigration zéro » est de toute façon un leurre, si pas une erreur.

Un certain nombre de spécialistes de la problématique de l'immigration commencent d'ailleurs à avoir des doutes sérieux sur ce qu'ils appellent le « discours sur le retour », discours qui leur apparait de plus en plus problématique dans la mesure où l'expression implique « qu'en retournant à son lieu d'origine, une personne retourne vers quelque chose qui lui serait nécessairement familier ». Les termes de « retour », de « rapatrié », de même que tous ceux qui leur sont associés (réintégration, réhabilitation, reconstruction, réadaptation, ré-acculturation, ré-assimilation...) « sont empreints, selon Laura Hammond, de jugements de valeur qui reflètent un "idéal segmentaire et sédentaire" qui renvoie à la manière dont les gens devraient vivre, à ce que les relations avec leur pays d'origine devraient être, et finalement comment ils devraient construire leur vie une fois que la période d'exil se termine » (Hammond, 1998).

RETOUR ET DÉVELOPPEMENT

Par ailleurs, on a trop souvent eu tendance à considérer comme automatique la liaison entre « retour » et « (co)développement ». Or la relation entre l'émigration internationale et le développement est loin d'être univoque et simple. En réalité, c'est parfois et même souvent l'inverse qui se produit. Comme le rappelle la récente étude de Wets, Poulain et al., « l'histoire de pays européens comme l'Allemagne, l'Angleterre, la Suède, mais aussi celle du Japon, par exemple, nous apprend certes que le besoin d'émigrer peut être freiné à court terme par des facteurs tels qu'une augmentation des emplois disponibles, une réduction de l'écart de salaire avec les pays de destination et un accroissement des moyens consacrés à l'amélioration des soins de santé et de l'enseignement. Mais on peut aussi évoquer des exemples historiques plus récents pour montrer qu'un développement économique (trop) rapide risque parfois d'exacerber la propension à émigrer, dans la mesure où il a souvent pour effet de démanteler les structures socioéconomiques existantes ». En ce qui regarde plus particulièrement l'Afrique par exemple, on peut avancer que le développement et la modernisation des campagnes, en dépit de leur caractère parfois superficiel, ont entrainé des désarticulations majeures et poussé vers l'émigration en direction des villes, émigration qui a pu créer des saturations de l'emploi et induire des flux migratoires vers l'étranger, d'autant plus que, dans un monde « globalisé », l'accès à l'information et donc aux chances nouvelles se généralise et que le cout des transports internationaux diminue.

En 1979, une étude de l'O.C.D.E. sur la politique de l'immigration en France, à l'égard principalement des populations maghrébines et africaines, mettait déjà en question la liaison entre développement et le « retour » : « Le postulat "développementaliste" selon lequel la migration serait un élément positif pour le développement, à travers les mécanismes du marché du travail, l'accumulation en capital par le biais des envois d'argent au pays, le développement des ressources humaines par le transfert des connaissances ou la modernisation des comportements, s'est révélé non valide ou à tout le moins problématique. » Selon cette étude, le phénomène des migrations (du Sud vers le Nord) allait être un phénomène qui se perpétuerait et se nourrirait de lui-même (Kennedy-Brenner, 1979).

Cette interpellation conduit en définitive à la recherche et à la définition d'autres stratégies alternatives que celle du « retour pur et simple » que l'on continue à vouloir considérer comme la norme dans la « logique » de l'immigration zéro. Depuis plusieurs années, des organisations de la société civile, tant en France qu'aux Pays-Bas et en Belgique, proposent que, pour ce qui regarde plus particulièrement l'Afrique, l'on opère un recadrage global de la problématique de l'immigration : dans cette perspective, c'est le « développement » qui doit être l'objectif, pas le « retour », ce qui signifie fondamentalement que l'on délie la réflexion sur le premier terme de celle relative aux « sans-papiers », « personnes régularisables », réfugiés, demandeurs d'asile, etc.

En France, l'Institut Panos[7] a joué un rôle pionnier dans ce domaine. Récusant la politique du gouvernement français fortement inspirée par des programmes gouvernementaux de rapatriement qui n'ont pas convaincu, cette organisation non gouvernementale, bénéficiant surtout d'appuis financiers des Régions et de la Commission européenne, veut valoriser, dans un programme, « Migrations et coopération internationale », la contribution des immigrés en faveur de leurs pays et régions d'origine, et soutenir leur reconnaissance comme acteurs de développement des sociétés du Sud et du Nord. Fonctionnant en réseau international, cette O.N.G. a réussi à faire école et à diffuser dans les milieux associatifs de certains autres pays européens ses idées de promotion des communautés de migrants considérées comme des vecteurs potentiels d'un « autre développement ». Prenant ses distances avec la thématique de codéveloppement qui est défendue par le gouvernement français actuel, elle entend mettre l'accent sur le fait que les initiatives d'appui aux milieux d'immigrants ne peuvent être regardées comme liées aux programmes de retour et d'intégration dans le pays d'origine et aux conventions signées entre États qui sont récepteurs de migrants et États qui s'engageraient à les réadmettre.

En Belgique, une association d'O.N.G. (C.N.C.D., Iteco, Oxfam, Solidarité socialiste) s'est constituée dans la même optique et a proposé une « cellule d'appui » destinée dans un premier temps à inventorier, analyser et mesurer l'impact des projets de développement des migrants, dans un second à définir les modalités et les critères d'un fonds d'appui à des opérations triangulaires novatrices (O.N.G. belges, associations de migrants en Belgique, O.N.G. de développement en Afrique). Dans ce dernier cas, le relais est assuré par les autorités publiques puisque le secrétaire d'État à la Coopération, dans son récent « plan de politique pour la coopération internationale », a souligné, de manière explicite et pour la première fois, sa volonté d'« intégrer les migrants des pays en développement de manière positive dans la coopération ».

Dans une note ultérieure remise au Sénat belge, le secrétaire d'État à la Coopération a voulu insister sur le fait que « le retour en tant que tel n'est pas pertinent au développement parce qu'il n'améliore en aucun cas la situation que ces migrants ont justement voulu fuir » (Eddy Boutmans). Le secrétaire d'État entendait se centrer sur les causes qui favorisaient l'émigration dans les vingt-cinq pays en développement dont il avait la charge (pression démographique, guerres et conflits internes, pauvreté...). Si subventions il pouvait y avoir dans le cadre de programmes de retour et de réadmission, elles ne pouvaient qu'être ponctuelles. Dans ce contexte, une collaboration avec l'O.I.M. pouvait être envisagée de même qu'un appui aux deux « coupoles » d'O.N.G. (Ociv et Cire) qui s'étaient spécialisées dans des projets de retour, pour qui il y avait des obligations de résultat — les retours devaient avoir effectivement lieu —, et à qui il était demandé que les for-

[7] L'Institut Panos est une organisation non gouvernementale internationale, créée en 1986 à Londres et enregistrée au Canada sous le nom de Panos International. Ses membres, Panos Londres, Panos Washington et Panos Paris, ont chacun leur propre conseil d'administration et leur propre budget. Ils opèrent dans des zones géographiques distinctes. Panos Paris, né en 1988, est une association à but non lucratif.

mations de ceux qui retournaient soient insérées dans des réseaux de formation existants et que des réseaux locaux d'accueil et de suivi puissent être organisés.

Dans un pays comme la Suède, la politique migratoire officielle va encore plus loin : celle-ci n'est en effet vue ni à travers le prisme sécuritaire — ce sont les ministères des Affaires étrangères et de la Culture qui sont les ministères de référence pour la politique migratoire — ni à travers celui de la « réadmission », mais à travers celui de l'intégration dans le pays d'accueil, même s'il est vrai que celle-ci se réalise difficilement dans un pays où les discriminations en matière d'emploi, de logement, et de vie quotidienne sont rampantes. On considère en effet implicitement que les réadmissions dans le pays d'origine pourront être plus réussies si le migrant qui souhaite retourner librement dans son pays (ou dans un pays tiers) est d'abord bien inséré dans le pays qui l'a reçu.

Toutes ces bonnes intentions supposent donc que l'on remette sur le tapis un certain nombre de procédures administratives et règlementaires solidifiées, voire pétrifiées, par la manière dont on se défend de l'étranger « venu du lointain ». Il faut rappeler ici que les migrations relèvent d'une mobilité et d'une « globalisation » dont on ne cesse par ailleurs de souligner les mérites et les vertus. Il faut donc être logique et s'atteler non à créer « le plus d'obstacles possible à l'accès au territoire national » mais à gérer cet accès. La création de plusieurs « piliers » pour la politique de l'immigration est sans doute une des voies nécessaires à cette gestion : au regroupement familial qui est un quasi-droit (Fr. Crépeau et J.-Y. Carlier, 1999), au système d'asile et au statut humanitaire garantissant un accès temporaire aux réfugiés de guerre et aux personnes en situation difficile, on peut aussi considérer l'hypothèse d'une réouverture partielle des frontières à certaines catégories de migrants. Dans ce dernier cas, à l'inverse des encouragements à la réinsertion et au retour dans le pays d'origine, on peut imaginer l'encouragement à de véritables « projets migratoires » diversifiés dont le suivi serait assuré par une structure *ad hoc* du pays d'accueil. Cette piste aurait pour objectif de contrôler le risque induit par une réouverture incontrôlée des frontières qui pourrait livrer des centaines de milliers de migrants à la merci de lois de marché sauvages et à des chefs d'entreprise sans scrupule ou exerçant des activités illégales (Observatoire social européen).

C'est dans cette optique que le Cire, connu pour ses compétences en matière de projets d'aide au retour, a proposé en octobre 2000 une nouvelle manière de gérer les flux migratoires dans le cadre d'une réouverture partielle des frontières, nouvelle manière qui permettrait aussi de faire face à l'accroissement des flux depuis 1998. Tablant sur le fait que, d'une part, « l'immigration zéro est irréaliste » et, d'autre part, « la politique d'asile ne peut pas être une politique d'immigration », le Cire a proposé l'acceptation d'une immigration qui soit, comme en Espagne, fondée sur le travail. Étant donné que la majeure partie des flux sont conditionnés par la recherche de ressources, il y aurait ainsi place pour une immigration saisonnière de travail pour ceux qui souhaiteraient travailler quelques mois en Belgique avant de retourner dans leur pays. Un permis de séjour de six mois serait octroyé

à ces personnes, et un retour en Belgique serait autorisé les années suivantes, ce qui reviendrait à créer des « corridors d'immigration aller et retour ». Il n'y aurait pas d'aide sociale pour ces migrants. Par ailleurs, ceux qui souhaiteraient décrocher un emploi définitif auraient six mois pour le faire à partir des centres d'accueil où ils seraient hébergés. Si au terme de ce délai, ils n'obtenaient aucun emploi, ils seraient contraints de quitter la Belgique. Les victimes de filières mafieuses, enfin, pourraient bénéficier d'un stage de trois mois pour leur permettre de rentrer dans leur pays d'origine en démarrant un microprojet à l'aide d'un appui financier. Elles pourraient aussi tenter de rechercher un travail définitif en Belgique aux conditions définies pour la catégorie précédente.

Un autre train de mesures possibles concerne la liberté de circulation et les facilités d'accès d'un territoire national à un autre, et entre autres, la révision de la politique des visas. D'une manière générale, on peut rappeler qu'un des derniers Conseils européens, celui de Tampere (15 et 16 octobre 1999) a paru vouloir donner le signe d'une Europe à la fois ouverte et sure. « La liberté [de circuler librement], est-il dit dans les conclusions, ne doit toutefois pas être considérée comme une prérogative des seuls citoyens de l'Union. Son existence même agit comme un aimant, attirant du monde entier nombre de personnes privées de cette liberté qui, pour les citoyens de l'Union, va de soi. Il serait contraire aux traditions de l'Europe de refuser cette liberté à ceux qui, poussés par les circonstances, demandent légitimement accès à notre territoire[8]. »

En tout état de cause, on rappellera ici une des conclusions singulièrement porteuses de signaux positifs du dernier rapport de l'O.C.D.E. sur les migrations, qui va implicitement à l'encontre de l'obsession du retour : « Dans un mode ouvert à la circulation des biens et du capital, est-il écrit, où la réduction des couts du transport mène à des mouvements considérables de franchissements de frontières liés au tourisme, à l'acquisition d'une éducation tertiaire, à la formation professionnelle comme aux voyages d'affaires, il est anachronique de concevoir le contrôle de l'immigration exclusivement en termes de souveraineté nationale. Une distinction doit être faite entre mouvement, c'est-à-dire l'expression d'un droit de l'homme à aller et venir, et l'installation qui est conditionnée par la prérogative légitime des sociétés à décider des conditions d'acceptation de ses nouveaux membres. Pour ces raisons, la difficulté de gérer le risque que de nouveaux venus resteront au-delà de la durée de leur visa ne peut pas légitimer l'imposition de restrictions à la liberté de circuler [...]. Il devrait être noté aussi que les migrants n'appartiennent ni à leur pays d'origine ni au pays de destination. C'est une illusion d'imaginer que la migration irrégulière pourra être éliminée seulement par une intervention de l'État et par une coopération accrue entre pays d'origine et pays de destination. Les migrations clandestines sont aussi bien des atteintes à la loi qu'une manifestation de la liberté individuelle » (Sopemi, 1999).

Jean-Claude Willame

[8] Art. 3 des conclusions de la présidence au Conseil européen de Tampere les 15 et 16 octobre 1999.

Bibliographie

Réginald Appleyard (sous la direction de), *L'incidence des migrations internationales sur les pays en développement*, Paris, Centre de développement de l'O.C.D.E., 1989.

Bitumba Tipo-Tipo Mayoyo, « Migration Sud-Nord. Levier ou obstacle ? Les Zaïrois en Belgique », *Cahiers Africains*, collection « Zaïre années nonante », Institut Africain-Cedaf, L'Harmattan, Bruxelles-Paris, Vol. 4, n° 13, 1995.

Boutmans Eddy, *Coopération au développement et migration : évaluation des programmes de retour*, Bruxelles, s.d.

Chongo Mundende D., « La fuite des cerveaux et les pays en développement », dans Réginald Appleyard, op cit.

Condamines Charles, « Migrations et coopérations internationales », *Politique africaine*, n° 71, octobre 1998.

Condé J., « Politiques d'incitation au retour et de réinsertion des migrants de retour dans leur pays d'origine », dans Réginald Appleyard, op. cit.

Crépeau François et Carlier Jean-Yves, « Intégration régionale et politique migratoire. Le "modèle" européen entre coopération et communautarisation », *Journal de droit international*, n° 4, 1999.

D'Oliveira e Sousa J., « La question de la fuite des cerveaux dans les enceintes internationales », dans Réginald Appleyard, op. cit.

Hammond Laura, « Examining the Discourse of Repatriation : Towards a more Proactive Theory of Return Migration », dans Richard Black and Khalid Koser (sous la direction de), *The End of the Refugee Cycle. Refugee Repatriation and Reconstruction*, New York et Oxford, Berghahn Books, 1998. Voir aussi dans le même ouvrage les contributions introductives de Koser Khalid et Black Richard, « The End of the Refugee Cycle ? ».

Kennedy-Brenner Carliene, *Foreign Workers and Immigration Policy. The Case of France*, Paris, O.C.D.E., 1979.

Kubat Daniel, éd., « The Politics of Return. International Migration », dans *Europe, New York and Roma*, Center for Migration Studies, 1984.

Observatoire social européen, « Pour une gestion appropriée de l'immigration des pays tiers : règles, procédures et instruments de l'U.E. », séminaire *Maitriser l'immigration, agir sur les causes, réaliser l'intégration*, s.d.

Salt John et Findlay Allan, « Les migrations internationales de personnel de haut niveau. Analyse théorique et incidences sur le développement », dans Réginald Appleyard, op. cit.

Sopemi, « Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration », *Annual Report 1999*, Paris, O.C.D.E., 1999.

Wets Johan, Bruyninckx Frans, Poulain Michel et Perrin Nicolas, *Immigration et intégration à l'aube de l'an 2000, État de la question*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles, 2000.