



Centre Métropolis du Québec  
Immigration et métropoles

*Publication CMQ-IM n° 34*

# **Les politiques migratoires : vers un changement de paradigme**

**Hélène Pellerin  
Université d'Ottawa**

**Décembre 2008**



## Avant-propos

L'étude des politiques migratoires de pays ayant une longue tradition en la matière, comme le Canada, les États-Unis ou la France, fait ressortir un paradoxe. Il semble y avoir déconnexion entre la vision de la migration sous-jacente aux politiques et la réalité de la migration. Celle-ci est conditionnée par les politiques en partie, mais aussi et de plus en plus par les dynamiques économiques et sociales qui ont pris de l'ampleur avec la mondialisation. Or, les politiques migratoires ont tendance à évoluer davantage au gré de des forces politiques et économiques internes qu'en fonction des mutations des dynamiques migratoires dans leur ensemble. Cela contribue à rendre incohérentes les politiques mises en œuvre et à nuire à la défense de principes de justices et de droits fondamentaux liés à la migration. Le texte qui suit, d'abord destiné à des praticiens réunis dans le cadre d'un colloque\*, vise à faire ressortir certaines de ces incohérences, les risques qu'elles posent pour les migrants et les enjeux qu'elles soulèvent pour les pays qui tentent de gérer la migration en fonction de modèles qui n'existent plus. Les politiques migratoires doivent aujourd'hui traiter non seulement de la régulation des migrants, mais aussi des forces économiques et sociales qui influencent grandement leur condition de vie et leur insertion dans la société.

---

\* Colloque sur les Relations transatlantiques, de l'Association québécoise des anciens élèves de l'École nationale d'administration (AQAEENA), Québec, juin 2008.

ISBN 978-2-922937-19-0  
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008  
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2008

## Table des matières

Introduction.....	1
I. Contexte général.....	2
II. Contrôles et sélection des migrants.....	3
Contrôles et restrictions.....	3
La sélection des migrants.....	6
III. Modalités d'intégration.....	8
Du côté des migrants.....	9
Du côté de la société d'accueil.....	11
Conclusion.....	13
Bibliographie.....	15



## Introduction

Les spécialistes le reconnaissent, la migration internationale connaît des mutations profondes depuis une vingtaine d'années. Ces transformations touchent les flux, leur direction mais également les stratégies et aspirations des migrants. On note la montée des migrations circulaires, ainsi qu'une grande diversification des modes d'insertion socio-économique. La présence de réseaux migratoires qui influencent les conditions de la migration est répandue à un point tel que la Banque mondiale fait la promotion des ressources diasporiques pour le développement des pays pauvres. Tous ces changements ont pour effet de supplanter progressivement les catégories traditionnelles de la migration et de complexifier les fonctions de contrôles migratoires par les États.

Or, les politiques migratoires sont aujourd'hui fondées pour la plupart sur une conception dépassée des déterminants et des caractéristiques principales de la migration. La prémisse que l'économie des pays industrialisés et que les politiques restrictives des États d'accueil exercent une influence homogène et prévisible sur les flux est tenace. Les développements des trente dernières années ont pourtant bouleversé ces certitudes. Le contexte économique et la capacité d'intervention de l'État ont subi des transformations importantes. On doit aussi composer avec les aspirations et les stratégies de mobilité des migrants. Avec ces transformations, les référentiels et programmes usuels d'action sont remis en question. Remise en question d'abord de la capacité des États à planifier à moyen terme la migration souhaitée, et l'histoire récente contient plusieurs exemples de politiques migratoires devenues inefficaces. Il y a aussi des défis à pouvoir planifier et maximiser la migration lorsque les facteurs économiques d'appel sont parfois fragmentés entre divers secteurs d'activités, certains mondialisés, d'autres plus localisés. Difficulté enfin dans la mise en œuvre et la coordination des politiques entre différents paliers de gouvernement et parfois même de plusieurs États entre eux.

Un changement de paradigme, disait Thomas Kuhn, constitue un moment durant lequel les mutations du phénomène sont suffisamment importantes pour remettre en question nos explications théoriques. L'analyse de la migration internationale affiche certaines de ces caractéristiques, alors que l'élaboration des politiques repose souvent encore sur les prémisses des anciens modèles théoriques. La gouvernance de la migration est appelée à subir, elle aussi, des transformations importantes si elle veut pouvoir être efficace. Dans les pages qui suivent, des enjeux reliés particulièrement aux politiques de contrôle des flux et à l'intégration seront soulevés afin de comprendre à la fois les processus complexes de la

migration qui les sous-tendent et les défis associés à l'application de ces nouvelles conceptions de la migration.

## **I. Contexte général**

Les analyses ayant dominé le paradigme migratoire furent développées dans la 2<sup>e</sup> moitié du vingtième siècle, à un moment où les activités de production et les stratégies économiques étaient encore nationales pour l'essentiel. Dans ce contexte, le contraste entre pays riches et pays pauvres était le facteur déterminant des flux migratoires (Borjas 1994). L'analyse politique de la migration mettait l'accent sur la capacité des États de réagir aux flux migratoires en aval du processus, au niveau des pays d'accueil (Kindleberger 1967). L'internationalisation puis la mondialisation économique, avec des effets contrastés au Nord comme au Sud, ont profondément bouleversé la situation. Les liens entre économies des régions d'origine et d'accueil sont beaucoup plus développés et remettent en question les dichotomies des analyses de base (Sassen 1988). Au niveau politique, les contrôles étatiques ont également des effets rétroactifs du moment où l'information circule et les stratégies migratoires se modifient. En somme les contrôles étatiques représentent une dimension de la gouvernance de la migration; ils orientent plutôt qu'ils contrôlent, la dynamique migratoire (Zolberg 1993).

Ces modifications s'expliquent aussi par l'importance croissante des réseaux sociaux. La place du social dans la formulation et dans la réalisation du processus migratoire n'a jamais été aussi importante. Les liens familiaux, ethniques, diasporiques et de subterranéité qui caractérisent les réseaux de migration évoquent l'image d'une mondialisation différente, non exclusivement contrôlée par le haut des pouvoirs publics, ni non plus par le bas de la société civile (Tarris 2008). Les réseaux migratoires s'étendent et prennent forme, souvent indépendamment ou à cause des restrictions étatiques et de ralentissements économiques. Plusieurs facteurs ont permis cette extension du social au niveau transnational, notamment le développement des communications et du transport, de nouvelles allégeances associées aux mouvements de défense des minorités, le retrait de l'État de plusieurs fonctions économiques et de services. Les réseaux ne remplacent pas les migrations traditionnelles, mais s'y juxtaposent.

Le contexte nouveau que représentent ces mutations sont des défis importants pour l'élaboration de politiques migratoires. Défi d'autant plus important que les pays industrialisés font face à un certain nombre de tensions et pressions contradictoires. Par exemple, les restrictions imposées à la migration contrastent avec la demande accrue non seulement



pour une main-d'œuvre qualifiée, mais aussi pour des travailleurs moins qualifiés dans un contexte de vieillissement de la population. L'avènement d'une économie du savoir a transformé profondément la structure industrielle des pays de l'OCDE et favorisé la multiplication des formes atypiques de travail. Les besoins sur le marché du travail ont par conséquent été modifiés, changeant de la sorte le contexte dans lequel les stratégies de migration se formalisent et se déploient. Les accords commerciaux et d'investissements ayant permis de restructurer des industries et facilité les échanges, ont quant à eux servi à rapprocher des régions et des pays, créant de nouveaux écarts de richesses, ainsi que des corridors de circulations utilisés par les flux de personnes. Ces mutations ont diversifié les trajectoires migratoires et ont modifié également les relations entre zones d'origines et pays de destination.

La vision unidimensionnelle des analyses antérieures qui avaient tendance à identifier une seule des dynamiques, soit l'économie, soit les capacités de l'État, est progressivement remplacée par une approche d'ensemble de la migration dans sa complexité. Le défi demeure pourtant de mettre en œuvre des politiques qui tiennent compte de cette complexité. Comme on le verra dans les deux sections suivantes, l'enjeu se manifeste dans les politiques de contrôle de la migration et dans l'intégration.

## **II. Contrôles et sélection des migrants**

### ***Contrôles et restrictions***

Même si le phénomène n'est pas nouveau, l'on reconnaît que les flux migratoires ont augmenté et se sont diversifiés considérablement depuis une trentaine d'années. Le nombre de personnes vivant à l'extérieur de leur pays d'origine aurait doublé depuis les cinquante dernières années (UNFPA 2006 : 5), avec une augmentation plus sensible au cours des 15 dernières années. L'apparition de nouvelles régions d'émigration et les stratégies migratoires déployées ont également transformé la réalité dans les pays d'accueil. Le libéralisme sur le plan économique encourageant l'ouverture complexifie la situation pour les États.

Castles déclarait que les contrôles compris comme l'endigement des flux de migrants sont inefficaces et insoutenables sur le long terme (2004). La politique d'immigration zéro de plusieurs pays européens à partir de la crise du pétrole en 1973 qui a vu l'arrivée continue de migrants par d'autres voies permet d'étayer cette affirmation. De même la politique américaine de stricts contrôles frontaliers n'a pas empêché la présence de nombreux illégaux aux États-Unis, pays qui compte le plus grand nombre de migrants clandestins dans le

monde selon les estimations. D'après cette même source, on estime que les clandestins représentent entre 10 et 15 % de la migration internationale (OIT 2004).

Dans un texte devenu classique, Hammar (1992) identifiait trois types de contrôles des migrations : les contrôles sur l'entrée, les contrôles dans l'accès au marché du travail et aux services sociaux et enfin les contrôles dans l'accès à la citoyenneté. Selon leur situation géographique, leurs liens avec des pays d'origine, ou selon leurs traditions, les États ont eu tendance à mettre davantage l'accent sur l'un de ces points de contrôle. Cet éventail de possibilités repose sur une distinction nette entre les lieux et les modalités de contrôle, renforçant l'idée selon laquelle on peut facilement séparer les étapes du processus migratoire et identifier les contrôles adaptés à chacun. Depuis une trentaine d'années pourtant, la migration est comprise comme un phénomène continu, couvrant le processus du moment de la formalisation de la décision dans le pays d'origine, jusqu'au pays d'accueil, et souvent aussi avec un retour au pays d'origine (Castles 1989). L'inclusion de réseaux sociaux (Brettell and Hollifield 2000; Castles and Miller 2003) fut accompagnée d'une prise en compte du caractère transnational de la migration. Les flux joignent de la sorte les zones d'origine, de transit et de destination dans un complexe de relations sociales, économiques et parfois politiques gommant la distinction entre la source et l'aboutissement de la migration (Sassen 1988).

Les contrôles ciblés, que ce soit aux frontières, ou sur les lieux de travail, ont eu un effet limité devant la complexité du phénomène. D'abord, la frontière n'étant jamais totalement étanche, les interdictions ont eu tendance à accroître le nombre de victimes. Et le danger rendant la manœuvre plus coûteuse, l'activité criminelle des passeurs est devenue encore plus lucrative, provoquant de la sorte un autre type de problème. Quant aux contrôles sur les lieux de travail, leur application systématique est devenue pratiquement impossible à moins de consentir des ressources gigantesques à l'opération, qui demeurerait partielle de toute façon car les formes atypiques de travail rendent l'identification des lieux très ardue.

À défaut de pouvoir endiguer et contrôler totalement les flux à destination, les questions importantes sont alors : à quelle fin et comment contrôler les migrations? Nombre de spécialistes et de politiques ont développé l'idée d'une gouvernance pouvant agir sur l'organisation de l'immigration, et l'on connaît depuis une dizaine d'années des efforts pour aborder cette question. L'un de ces efforts a consisté à adopter une approche d'ensemble, englobant toutes les régions concernées par le processus migratoire. Cette approche suppose la prise en compte des causes profondes de l'émigration dans les pays d'origine. Dès le début des années 90, un appel à une approche d'ensemble résonnait dans les enceintes mul-

tilatérales, au PNUD, à l'ONU et au sein de l'Union européenne. Elle cherchait à lier des objectifs de développement économique aux contrôles migratoires. Une aide économique soutenue et bien ciblée parviendrait, pensait-on alors, à résorber la pression migratoire dans les pays d'origine (Tapinos 1991). Cette stratégie, qui se voulait à la fois une aide au développement et un mécanisme de contrôle des flux, était cependant tributaire d'un contexte économique et politique plus large qui s'est lui-même écroulé durant cette période. La débâcle du modèle de développement financé par l'aide publique au développement a remis en question la capacité et la volonté des États d'accueil de contrôler par des incitatifs économiques les conditions d'émigration à la source. Un vent de critique a soufflé dans les capitales européennes qui ont remis en question ce projet de lien entre l'économie et le politique.

L'Amérique du Nord s'est intéressée à une approche d'ensemble durant la même période, dans le cadre d'un accord commercial. Avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), arguait-on, les flux de marchandises et d'investissements se substitueront aux flux de migrants du Mexique vers les États-Unis. L'ALENA devenait une solution économique aux problèmes de migration. Quelques années plus tard, les experts ont dû se rétracter et admettre que les accords de commerce et d'investissements provoquent à court et à moyen terme une augmentation des pressions migratoires dans les pays pauvres, expliquant l'afflux massif de Mexicains vers les États-Unis après 1994 (Meissner et al. 1993).

À partir de 1995, les pays d'Europe et d'Amérique du Nord envisagent donc d'autres mesures pour gérer la migration. La nouvelle approche d'ensemble fut axée cette fois sur le renforcement de la sécurité, non seulement dans les pays d'accueil, mais aussi dans les pays de transit se situant dans la trajectoire des migrations. La stratégie, destinée à contrer l'accroissement du volume des migrations non-économiques et particulièrement des clandestins, visait en somme à renforcer les maillons faibles de la surveillance dans les trajectoires des migrants. Elle a focalisé sur les pays de transit et sur la convergence des politiques de surveillance des frontières. Le cadre communautaire de l'Union européenne et la politique d'élargissement ont fourni les paramètres et le financement permettant ce genre de développement. L'effet de ces mesures sur le contrôle des migrations demeure cependant incertain. Il est difficile en effet de calculer l'efficacité des contrôles frontaliers de l'Espace Schengen, car le nombre d'interceptions ne donne pas la mesure juste de l'ensemble des flux à la frontière. Dans un contexte où l'écart de richesse et la constante demande pour des emplois atypiques dans les pays industrialisés, l'effet d'attraction demeure. Et l'on sait aussi que la réactivité des migrants à des contrôles accrus dans certains pays de transit les amène à trouver de nouvelles trajectoires ailleurs. Ceci étant, l'un des effets palpables concerne la tendance à la « sécurisation » de la migration, avec un accroissement des budgets des services policiers et l'absence de vision à long terme sur la migration et les pays

d'origine (Bigo 1998). En Amérique du Nord aussi une politique commune à la frontière s'élabore depuis quelques années, visant à lutter contre le crime organisé et le terrorisme. Mais en l'absence d'un cadre réglementaire et financier semblable à celui de l'Union européenne, les mesures restent pour le moment limitées.

La plus récente des stratégies de coopération multilatérale de lutte contre les migrants clandestins consiste à repousser les contrôles en dehors des frontières, ce que certains ont appelé une stratégie d'externalisation des contrôles. Celle-ci vise à réduire le risque que des migrants qui auraient réussi à s'introduire dans le pays puissent se prévaloir de droits qui les protégeraient contre le refoulement ou un traitement abusif. L'émergence de zones de traitement des demandeurs d'asile et d'assignation des clandestins est devenue une pratique courante dans plusieurs États, comme les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et l'Italie. Il s'agit cependant d'actions faisant l'objet de plusieurs critiques en raison des violations des droits fondamentaux qu'elles pratiquent. Par ailleurs, la coordination des stratégies de contrôle demeure difficile à assurer.

### ***La sélection des migrants***

Depuis quelques années, les pays industrialisés d'Europe et d'Amérique du Nord ont repris ou amorcé une stratégie positive de contrôle, à travers la sélection des migrants qualifiés et hautement qualifiés. La sélection permet d'exercer un « contrôle de qualité » sur les migrants admis; ce faisant elle cherche à organiser les flux et les modalités de la migration selon des besoins particuliers. Les pays d'immigration comme le Canada et les États-Unis sont montrés en exemple dans ce domaine. Les statistiques montrent d'ailleurs que c'est au Canada que l'on compte le plus haut niveau d'éducation parmi la population migrante (Docquier & Marfouk 2006).

La sélection des migrants exige la mise en place de critères suffisamment précis pour pouvoir correspondre aux besoins dans le pays d'accueil. Mais trop de précision dans les critères risque de mener à une sélection qui pourrait ne plus correspondre aux besoins dans un ou deux ans. Avec les changements économiques rapides associés notamment au secteur des services, ce genre de situation peut se produire. C'est pourquoi un pays comme le Canada et les provinces comme le Québec bénéficiant des pouvoirs de sélection des migrants économiques, ont choisi un système de points favorisant les qualités d'adaptation au marché du travail et à la société. Reste néanmoins le problème du temps qui s'écoule entre le moment où un migrant fait une demande et celle où il est admis comme immigrant. La récente mesure du gouvernement canadien, contenue dans le budget tout juste adopté en avril 2008, contient une proposition d'accélérer le traitement des demandes de résidence

permanente en fonction des besoins spécifiques de l'économie, mais il est encore trop tôt pour en connaître les effets.

Les contrôles s'exercent aussi par l'utilisation des contrats temporaires de migration, notamment pour les migrants moins qualifiés (OCDE 2006). Il est frappant de constater leur augmentation partout dans le monde industrialisé (Ruhs & Martin 2007) alors que l'on annonçait leur disparition il y a plus de vingt ans (Castles 1986). Même un pays d'immigration d'installation comme le Canada accepte de plus en plus de migrants temporaires. Les programmes de migration temporaire sont censés représenter une meilleure maîtrise des flux dans la mesure où, ils sont gérés pour la plupart par des accords bilatéraux, ils sont axés sur des besoins spécifiques du marché du travail et ensuite, ils sont à durée déterminée. On a vu plus haut comment les pays européens qui avaient cru accueillir une main-d'œuvre temporaire ont dû reconnaître que plusieurs d'entre eux sont restés; la boutade « Il n'y a rien de plus permanent qu'un travailleur temporaire » résume clairement la situation. Cela est d'autant plus vrai lorsque les emplois occupés par les travailleurs temporaires sont des emplois permanents. Dans ces cas, la logique économique véhiculée par les employeurs et les travailleurs migrants s'oppose à la logique étatique de réglementation et de restriction des permis de séjour et de travail. Par ailleurs, les programmes de migration temporaire visent à répondre à des besoins précis de l'industrie, ce qui suppose une communication des besoins et un traitement des demandes rapidement. Quant aux accords bilatéraux, ils ne sont pas nécessairement la garantie du succès des programmes et de leur maîtrise.

La question de l'efficacité des programmes repose sur la double nécessité de répondre aux demandes des employeurs, tout en offrant un service de traitement des demandes qui réponde aux protections de l'emploi au Canada, deux conditions qui sont de moins en moins compatibles dans le contexte économique actuel. La plupart des programmes temporaires fonctionnent sur la base d'une approche d'opposabilité à l'emploi exigeant des employeurs qu'ils aient fait la preuve de l'absence de travailleurs nationaux capables de remplir les fonctions recherchées. Or, cet examen est peu compatible avec la volonté d'accélérer le processus pour répondre « juste-à-temps (just in time) » aux besoins des employeurs. Des délais de six à huit mois peuvent les décourager et les inciter à utiliser alors des circuits informels pour trouver la main-d'œuvre dont ils ont besoin, comme c'est le cas dans l'industrie de la construction dans la province de l'Alberta au Canada, ou aux États-Unis (Byl 2008; Martin 2008). L'accélération du traitement des demandes n'est possible dans ces conditions que si elle implique l'auto-régulation par les employeurs, ou encore un processus

de vérification émasculé, comme il en existe aux États-Unis pour l'émission de visa H1-B (Martin 2008<sup>1</sup>).

Le manque de cohérence dans les programmes constitue un autre enjeu de taille pour les États d'accueil. Les programmes de migration temporaires contemporains sont extrêmement variés comparativement à ce qui existait en Europe occidentale après la 2<sup>e</sup> guerre mondiale. Aux États-Unis il existe plus d'une dizaine de programmes, chacun avec ses règles de fonctionnement; le Canada et les provinces comptent plus de quatre programmes distincts. La difficulté vient de l'application et de l'évaluation continue de programmes avec des règles aussi variées. Cette confusion risque aussi de nuire à la protection des droits de ces travailleurs sujets à des régimes différents difficilement monitorisés par les autorités. Et la présence d'agences de recrutement en hausse ajoute au problème car ces agences sont souvent peu réglementées alors que leurs services sont de plus en plus fréquemment utilisés par les employeurs (Kuptsch 2006).

### **III. Modalités d'intégration**

Le Secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) déclarait en février 2008 que les pays industrialisés devaient faire de l'intégration des immigrants une priorité (OCDE 2008). Cette déclaration est symptomatique d'un regain d'intérêt pour l'intégration, associé d'une part à l'admission d'un échec de certaines politiques et, d'autre part, à la reconnaissance de la transformation de ce que l'intégration peut vouloir dire.

Pendant de nombreuses années, l'intégration ne faisait pas partie des priorités des gouvernements. L'État était facilitateur, mais non producteur d'intégration; laissant aux organisations caritatives ou au marché du travail le soin de produire les conditions de l'intégration. Mais le ralentissement économique et le chômage ayant pour effet de marginaliser les migrants ont tôt fait de dévoiler des problèmes conjoncturels et structurels d'intégration. En réponse, les pays industrialisés, au cours des années 80, ont mis en place des institutions et adopté des dispositifs juridiques pour lutter contre la discrimination. C'est au cours de cette période aussi que les États se sont investis plus directement dans l'intégration, avec l'implantation de programmes d'apprentissage de la langue et autres services sociaux destinés aux nouveaux arrivants.

---

<sup>1</sup> Martins indique que le laps de temps nécessaire au traitement visant à vérifier l'opposabilité à l'emploi, d'une demande d'employeur pour obtenir des travailleurs de type visa H1-B est d'environ 1 minute en 2008!

Le bilan que l'on peut dresser de cette période est assez mitigé. Les gouvernements ont eu tendance à privilégier l'insertion économique et, par la suite, civique des migrants mais ce faisant, ils ont négligé l'intégration sur le plan culturel et social. C'est d'ailleurs dans ces deux domaines que les enjeux de l'intégration ont commencé à se manifester à partir des années 90. En France par exemple, l'intégration civique contrastait avec l'exclusion sociale des migrants ou des populations issues de l'immigration (Simon 2006). Aux Pays-Bas, la stratégie d'intégration des minorités avait permis certains progrès sur le plan civique, mais la marginalisation des migrants sur le plan social était perçue comme un échec (Penninx 2006).

C'est sur fond d'exclusion sociale et de concentration urbaine que la question de l'intégration a pris une tournure politique et sécuritaire au tournant du 21<sup>e</sup> siècle avec la lutte contre le terrorisme. Car les attentats du 11 septembre et les tensions autour de l'Islam ont projeté au premier plan les problèmes d'intégration. Ces violences, qui furent relayées abondamment par la classe politique et les médias, ont été vues comme étant le symptôme de l'échec des politiques d'intégration. On a ainsi fortement critiqué le gouvernement néerlandais pour l'« échec » de l'intégration, après l'assassinat du cinéaste Theo Van Gogh en 2004. On a critiqué l'inefficacité des mesures d'intégration de la France républicaine après la crise des banlieues en 2005. On a aussi accusé les autorités britanniques d'avoir négligé la dimension culturelle de l'intégration des immigrants après les attentats terroristes au Royaume-Uni en 2007 ayant impliqué des migrants qui avaient toutes les apparences d'une intégration socio-économique réussie.

### ***Du côté des migrants***

Plutôt que de favoriser un examen rigoureux de l'intégration, le contexte politique a mené les dirigeants à trouver des solutions rapides, sur la base d'une évaluation souvent univoque des problèmes. La plupart des analyses attribuent soit aux migrants l'échec de leur intégration, soit aux politiques de l'État d'accueil qui seraient mal conçues. Dans le premier cas, on évoque l'incapacité des migrants à s'adapter, en raison de leur culture et de leurs valeurs, d'où la nécessité de mieux sélectionner les migrants au départ, et d'imposer des programmes de culturation. C'est le type d'argument et de programmes présentés entre autres par les forces politiques d'extrême-droite – qui sont d'ailleurs de plus en plus récupérées par les gouvernements. Apparaissent ainsi plusieurs initiatives pour renforcer l'insertion « culturelle » et citoyenne des migrants (Labelle 2005). On a aussi vu, comme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le développement d'une politique d'immigration plus restrictive visant à sélectionner en amont les candidats ayant déjà acquis les connaissances du pays d'accueil ou faisant preuve d'un meilleur potentiel d'intégration. La deuxième approche focalise sur l'insuffisance des programmes d'insertion existants; pas assez de soutien à

l'apprentissage de la langue, cours d'intégration civique insuffisants ou peu accessibles; pas suffisamment de soutien à l'insertion socio-économique, etc. Cette critique, devenue plus soutenue avec le retrait progressif des politiques associées à l'État-providence, ne remet pas en question le bien-fondé des politiques, mais plutôt leur possibilité de réalisation, en raison notamment de leur manque de financement.

Freeman (2004) soulignait que l'intégration passe par la reconnaissance d'interactions entre les migrants (leurs aspirations et leurs stratégies), l'État et l'ensemble des services sociaux disponibles et la culture. Ce triptyque n'est pas toujours présent dans les politiques d'intégration élaborées, surtout s'il s'agit de politiques élaborées en vitesse. On a plutôt tendance à vouloir répondre à un aspect sans prendre en compte l'interaction entre les diverses dimensions de l'intégration. Une politique d'intégration civique par exemple, peut n'avoir qu'un impact limité si elle n'est pas reliée à une politique du logement qui favoriserait la diversité dans les quartiers d'habitation. Comme le notait Martiniello *a contrario* : « Des quartiers de plus en plus homogènes donnent des écoles de plus en plus homogènes » (Martiniello 2004 : 48).

La nécessité de dépasser cette compartimentalisation des stratégies d'intégration est déjà reconnue par plusieurs spécialistes, mais sa traduction dans des programmes concrets reste difficile à réaliser. La nécessaire coordination de différents paliers de gouvernements représente de nombreux défis que ce soit dans la définition des objectifs, dans le suivi à assurer, ou dans la cohérence entre les objectifs et les moyens utilisés. Comme l'évoquent des experts, certains des services d'intégration sont destinés à une population cible plus large que les personnes migrantes, et le défi est alors de voir à la cohérence des services offerts par différents ministères (Chicha & Charest 2008).

L'intégration devait être relativement simple lorsque l'on concevait l'État, le migrant et l'économie comme étant des réalités bien définies et fixes. Il faut pourtant prendre conscience de l'évolution des éléments du triptyque de l'intégration. Si l'on prend les migrants par exemple, leurs aspirations et stratégies se sont beaucoup modifiées depuis une vingtaine d'années. Comme la Commission globale sur la migration internationale l'indique dans son rapport, les stratégies de nationalité multiple, de mobilité transnationale et les aspirations culturelles plus variées, sont des facteurs de changement importants (GCIM 2005). Les migrants semblent avoir des stratégies de migration très variées, et de plus en plus le « savoir-circuler » (Tarrus 2008) devient plus important que l'intégration dans une société de façon permanente. Chez les migrants hautement qualifiés, une étude de 2006 montrait que les immigrants au Canada sont très mobiles, 35 % repartant après un an et plus de 50 % des répondants indiquaient qu'ils le feraient dans leur première année au Canada si l'occasion se



présentait. (Gilmore 2006). Les ressorts par lesquels on cherchait à faciliter l'incorporation des migrants peuvent ne pas fonctionner dans ces conditions. La difficulté tient alors dans la définition des objectifs de l'intégration, ainsi que des mécanismes nécessaires pour les satisfaire.

### ***Du côté de la société d'accueil***

Il n'y a pas que les migrants qui ont changé. L'État et ce que l'on appelle la société d'accueil ont également connu des mutations importantes. Il est malaisé de vouloir définir l'ensemble dans lequel doit s'insérer le migrant. L'approche multiculturelle, considérée comme plus à même de répondre à la complexité et le respect des droits à la diversité, est elle-même remise en question dans certains pays qui avaient pendant quelques années eu recours à des programmes s'en inspirant – c'est le cas notamment du Royaume-Uni et des Pays-Bas (Joppke 2004; Joppke 2006). Quelle que soit l'ouverture vers l'Autre et vers la diversité, le défi demeure d'avoir à définir le milieu dans lequel les migrants doivent s'insérer et contribuer de leurs cultures, sans imposer un cadre fixe et rigide à cette société d'accueil. Les limites de la diversité prennent appui sur le cadre légal de la participation civique; il s'agit d'un équilibre difficile à établir cependant sans menacer la cohésion sociale ou encore les droits fondamentaux. Le cas du Québec constitue un exemple intéressant à cet égard. À la différence du Canada où le multiculturalisme signifie surtout d'accommoder la diversité dans les règles de l'État de droit et de la Charte, le Québec a tenté depuis plusieurs années de définir plus précisément la spécificité de la société québécoise. Tout comme le multiculturalisme canadien, il y a reconnaissance de la diversité, la promotion de la justice sociale et la participation civique, mais en plus, il y a l'effort pour définir la communauté politique québécoise (Labelle 2005). Ce travail autour de la définition de la communauté politique, qui prendra des aspects plus culturels ou citoyens selon le parti au pouvoir, constitue la réelle différence entre le modèle multiculturel canadien et le modèle interculturel québécois (Labelle 2005). L'exercice de consultation publique lancée par le gouvernement du Québec à l'automne 2007 sur les pratiques d'accommodement des institutions publiques fournit d'ailleurs une belle illustration de ce processus sociopolitique. La Commission Bouchard-Taylor sur les accommodements raisonnables a permis de soulever plusieurs questions concernant l'intégration; ce faisant elle en a soulevé tout autant concernant l'identité québécoise. Il est trop tôt cependant pour savoir quelles seront les implications politiques de cette consultation.

Si plusieurs pays industrialisés consentent des efforts pour favoriser l'intégration civique et culturelle, l'insertion économique est quant à elle, presque entièrement négligée par les politiques publiques. On a vu plus haut comment l'admission sélective des migrants est

de plus en plus utilisée en guise de mécanisme d'intégration. Cela dans la perspective de rendre les migrants responsables de leur destin, capables de prendre en charge leur insertion, sans que l'État s'investisse trop financièrement (Joppke 2006). Cette attitude suggère implicitement que la sélection rigoureuse, sur le plan des compétences, de l'expérience de travail pertinente et de l'indépendance financière agit comme garant de l'intégration. Le principe de laisser-faire économique qui sous-tend cette stratégie correspond assez bien à l'air du temps et la croyance aux vertus du libre-marché pour favoriser la croissance économique et le bien-être des populations. Lorsque l'emploi était associé plus directement à la croissance industrielle, la stratégie avait du sens. L'insertion dans l'emploi permettait un revenu stable et une situation économique relativement fixe à moyen ou à long terme. Or, le contexte économique est lui aussi en profonde mutation. Les facteurs qui attirent les migrants ont beaucoup changé au cours des dernières années et la concurrence mondiale fait en sorte que les conditions d'emploi sont plus précaires que jamais. La stabilité d'emploi a fait place à des roulements associés aux stratégies de production juste-à-temps. La production de biens de consommation et les services sont particulièrement affectés par cette restructuration. De nouvelles catégories plus flexibles de migrants économiques comme les entrepreneurs, les gens d'affaires, les stagiaires et les nombreuses catégories de travailleurs temporaires signalent la multiplication des formes d'insertion économique, sans que celles-ci soient accompagnées de mesures d'intégration spécifiques à leurs conditions. La sélection de migrants plus qualifiés et plus nantis n'est pourtant pas une mesure d'intégration suffisante, comme l'indiquent les chiffres suivants.

Certaines données sur la situation socio-économique des migrants au Canada et au Québec donnent une mesure de l'écart qui peut exister entre l'insertion économique typique de la période récente et l'intégration. Des politiques de sélection ont permis d'accueillir dans la classe des immigrants économique une grande majorité de migrants. Une étude indique qu'en 1990, le pourcentage de migrants ayant un diplôme universitaire au Canada était de 50,7 %, le plus haut taux parmi les pays industrialisés. En 2000, la proportion avait encore grimpé, avec 58,8 % des personnes d'origine étrangère ayant fait des études universitaires (Docquier & Marfouk 2006). Au Québec, plus de 60 % des migrants économiques sont diplômés universitaires. Ils ont aussi en majorité une bonne connaissance du français et/ou de l'anglais. (Chicha & Charest 2008). Pourtant l'intégration des migrants est plus problématique que dans le passé. En 2005, le taux de chômage des natifs était de 7,4 % comparativement à 12,3 % pour les immigrants, un écart croissant par rapport à 1981 où les données indiquaient 7,0 et 7,1 respectivement (Labelle 2005). Une étude longitudinale auprès de migrants nouvellement arrivés au Canada indiquait que le taux d'emploi était de 46 % après 2 ans, comparativement à 80 % pour les Canadiens. L'écart s'est donc creusé si l'on compare

avec la situation en 1996, où l'on avait 85,4% de taux d'emploi chez les natifs et 68,3 % chez les nouveaux arrivants (Gilmore 2006). Cette sous-utilisation du capital humain est attribuée à une série de facteurs tels que le problème de la reconnaissance des diplômes, le rendement de l'expérience acquise, la difficulté de coordonner le travail de divers paliers de gouvernements et avec les associations professionnelles, ainsi que la discrimination systématique ou conjoncturelle qui prévaut chez les employeurs.

On constate également des écarts de salaires qui se creusent entre les migrants et les travailleurs nationaux renforçant ainsi la ségrégation sociale. La détérioration des salaires des migrants est généralisée à l'ensemble des pays industrialisés, et notamment les pays traditionnels d'immigration comme le Canada ou les États-Unis (Boudarbat & Boulet 2007). Cette situation reflète l'air du temps et le laissez-faire et la concurrence qui caractérise plusieurs secteurs économiques dans les pays de l'OCDE. Les seuls secteurs n'étant pas soumis à la concurrence internationale sont ceux qui sont encore protégés au niveau national : la fonction publique, la défense et la santé; secteurs dont la plupart sont déjà contingentés pour la présence d'étrangers.

L'écart existant entre les nouvelles modalités d'insertion économique et l'intégration socio-économique pourrait être réduit si des mesures d'intervention plus directes étaient permises, ce qui n'est pas le cas présentement. L'intervention étatique se limite souvent à des mesures législatives de lutte contre la discrimination et de coordination des programmes relatifs aux transferts de l'expérience étrangère. Les pays industrialisés préfèrent agir sur l'offre, sur l'employabilité des migrants, que sur la demande.

## **Conclusion**

Le paradigme migratoire développé au 20<sup>e</sup> siècle pour décrire les expériences de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest n'est plus à même de rendre compte de la complexité de la migration. Celui-ci se déclinait en trois caractéristiques principales : les migrants étaient pour l'essentiel des travailleurs recrutés pour des emplois stables ou à durée déterminée; la migration était conçue comme l'arrivée dans un pays d'accueil, sans lien socio-économique avec le pays de départ; les pays d'accueil déterminaient les flux migratoires. Les analyses plus récentes soulignent les mutations profondes dans les aspirations et les stratégies des migrants, dans la capacité des États d'accueil de contrôler les flux et dans les facteurs d'appel qui attirent les migrants. La migration, qui a précédé la mondialisation, est néanmoins affectée par ce phénomène; les déterminants et le processus même de la migration sont plus flous.

Les nombreuses remises en question des politiques d'immigration sont symptomatiques de ce changement de paradigme, sans offrir toutefois des solutions satisfaisantes à moyen terme. Trop près des référentiels qui ont donné naissance au paradigme migratoire de l'après-guerre, les alternatives sont au plus inefficaces, ou pire encore, incohérentes dans le présent contexte. Ainsi, des politiques axées sur le rôle central de l'État mais qui supposent que les aspirations des migrants restent inchangées risquent d'avoir des effets néfastes; de même pour des stratégies axées sur la performance des migrants qui négligent le contexte économique.

L'ampleur des changements nécessaires est difficile à saisir, mais des pistes de réflexion peuvent être évoquées. Pour l'heure, les défis majeurs de la migration sont les suivants. En premier, développer une stratégie globale pouvant connecter ensemble les zones d'origine, de transit et d'accueil. Comme le signale le Dialogue de haut niveau sur la migration internationale parrainé par les Nations Unies, il ne s'agit pas seulement de développer des politiques de contrôle plus efficaces, mais de favoriser une migration qui puisse bénéficier aux pays d'accueil, aux migrants et aux pays de départ. Une telle stratégie peut difficilement émerger dans une conjoncture politique internationale caractérisée par des menaces importantes à la sécurité.

Cette première étape comporte elle aussi un défi, sur le plan du droit cette fois. Les politiques migratoires ont favorisé l'émergence d'un cadre réglementaire axé sur l'équilibre entre le droit souverain et les droits humains. Les politiques et les principes des cinquante dernières années ont permis l'émergence d'un régime de droits dans lequel la place des migrants était aiguillonnée suivant les balises de la citoyenneté d'une part et des droits fondamentaux dans un État de droit d'autre part. Tout resserrement de l'État de ses frontières et de sa population risque de déstabiliser cet équilibre. Par ailleurs, l'émergence d'un droit économique associé aux accords commerciaux pose le problème des droits des migrants de façon inédite.

Et puis il y a le défi du vivre-ensemble de sociétés industrialisées qui, en raison de fertilité décroissante, doivent courtiser de plus en plus avec la migration. Les politiques partisans ne peuvent à elles seules définir les contours de nouveaux modèles d'incorporation et de cohésion sociale. Le défi est alors de permettre que les débats se déroulent dans l'ouverture d'esprit et l'inclusion; et que les stratégies d'action puissent tenir compte de la complexité de la question (Mc Andrew 2007).

## Bibliographie

- Bigo, D. 1998 « L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires », *Revue européenne des migrations internationales*, 14, 1.
- Borjas, G. 1994 « The economics of immigration », *Journal of Economic Literature*, 32, 4, pp.1667-1717.
- Boudarbat, B., M. Boulet 2007 « Détermination des salaires des nouveaux immigrants au Québec par rapport à l'Ontario et à la Colombie-Britannique », *Choix*, ovl. 13, no.7.
- Brettell, C. B., J. F. Hollifield (dir.) 2000 *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, London, Routledge.
- Castles, S. 1986 « The guest-worker in Western Europe – an obituary », *International Migration Review*, 20 (4) : 764-778.
- Castles, S. 1989 *Migrant workers and the transformation of Western Societies*, Cornell Studies in International Affairs, Western Societies Papers.
- Castles, S. and M. J. Miller 2003 *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 3<sup>e</sup> édition, N.Y. : Guilford Press.
- Castles, S. 2004 « The Factors that make and unmake migration policies », *International Migration Review*, 38, 3, pp.852-884.
- Chicha, M.-T., E. Charest 2008 « L'intégration des immigrants sur le marché du travail à Montréal. Politiques et Enjeux », *Choix*, 14, 2, Mars.
- Commission globale sur la Migration internationale 2006 *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Genève, CGMI.
- Docquier, F., A.Marfouk 2006 « International migration by education attainment, 1990-2000 », in C. Özden, M.Schiff (dir.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington, World Bank, Palgrave Macmillan.
- Freeman, G. 2004 « Immigrant incorporation in Western Democracies », *International Migration Review*, 38, 3, pp.945-969.
- Gilmore, J. 2006 « Les immigrants sur le marché du travail canadien en 2006 : analyse selon la région ou le pays de naissance », Statistique Canada. Disponible électroniquement [www.statcan.ca/francais/freepub/71-606-XIF/71-606-XIF2008002.htm](http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-606-XIF/71-606-XIF2008002.htm)
- Hammar, T. 1992 « Laws and Policies regulating population movements: A European perspective », in K. Kritz et al., *International Migration Systems: A Global Approach*, Oxford, Clarendon Press.
- Kindleberger, C. 1967 *Europe's Postwar Growth. The Role of Labour Supply*, Cambridge, Harvard University Press.
- Martiniello, Marco 2004 « Il faut combiner intégration et diversité », *Alternatives Internationales*, juillet-août, 47-49.

- Martin, P. 2008 « What Can We Learn from Others?: International Perspectives », Contribution au Séminaire de recherche organisé par Metropolis, sur les politiques concernant la migration temporaire « Partir ou rester, telle est la question ». Ottawa, 12 mars.
- Mc Andrew, M. 2007 « Des balises pour une société ouverte et inclusive », *Policy Options*, Septembre.
- Meissner, D. M., R. D. Hormats, A. G. Walker, S. Ogata 1993 *International Migration: Challenges in a New Era*, N.Y., Paris, Tokyo, Report to the Trilateral Commission, no. 44.
- Penninx, R. 2006 « The vicissitudes of Dutch integration policies », *Diversité Canadienne*, vol. 5 : 1, Winter, pp.57-63.
- Ruhs, M., P. Martin 2008 « Numbers vs. Rights: Trade-offs and guest worker programs », *International Migration Review*, March.
- Sassen, S. 1988 *The mobility of labor and capital: A study of international investment and labor flow*, Cambridge, CUP.
- Simon, P. 2006 « Le “modèle français d’intégration” : politiques publiques et crise sociale », *Diversité canadienne*, vol. 5 : 1, Winter, 40-44.
- Sweetman, A., C. Warman 2006 « Temporary foreign workers in Canada », *Canadian American Research Series*, Automne.
- Tapinos, G. 1991 « La coopération internationale peut-elle constituer une alternative à l’émigration des travailleurs? » mimeo, Paris : OCDE.
- Winters, A., T. Walmsley, Z. Wang, R. Grynberg 2003 « Liberalising temporary movement of natural persons: An agenda for the development round », *World Economy*, 26, 8 : 1137-1161.
- World Bank 2005 *Global Economic Prospects 2006: Economic implications of Remittances and Migration*, World Bank, Washington DC.
- Zolberg, A. 1993 « Un reflet du monde. Les migrations internationales en perspectives historiques », dans B. Badie, C. Wihtol de Wenden (dir.) *Le Défi migratoire*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993.



---

**Centre Métropolis du Québec – Immigration et métropoles**  
INRS – Centre Urbanisation Culture Société  
385, rue Sherbrooke Est, Montréal (Québec) H2X 1E3  
Téléphone 514.499.4084 • télécopieur 514.499.4065  
im-metropolis@umontreal.ca  
[www.im.metropolis.net](http://www.im.metropolis.net)

**INRS**  
Université d'avant-garde