

# STUDI ETUDES EMIGRAZIONE MIGRATIONS



*rivista trimestrale - revue trimestrelle  
del CSE*

**CENTRO STUDI EMIGRAZIONE  
ROMA**

**63**

**Rivista trimestrale del Centro Studi Emigrazione-Roma di ricerca,  
studio e dibattito sulla problematica migratoria**

Il Centro Studi Emigrazione-Roma è un'istituzione con finalità culturali sorta nel 1963 per promuovere « la puntualizzazione e l'approfondimento dei problemi relativi al fenomeno migratorio »

**Comitato di Redazione:** Claudio Calvaruso, Renato Cavallaro, Luigi Favero, Antonio Perotti, Gianfausto Rosoli, Luigi Taravella, Graziano Tassello

**Direttore:** Gianfausto Rosoli

**Segretario di Redazione:** Renato Cavallaro

**Comitato Scientifico:** Achille Ardigò, Ivo Baucic, Gunther Beyer, W.R. Böhning, René Clemens, Giuseppe De Rita, Nino Falchi, Antonio Golini, Hans J. Hoffmann-Nowotny, Bernard Kayser, Massimo Livi Bacci, Altti Majava, Stefano Minelli, Sheila Patterson, Nereide Rudas, Gian Battista Sacchetti, Georges Tapinos, Tullio Tentori, Lidio Tomasi, Silvano Tomasi, Rudolph Vecoli, Dietrich von Delhaes Günther, Jonas Widgren

**Direzione e Amministrazione**

Centro Studi Emigrazione  
Via Calandrelli, 11  
00153 Roma  
Tel. 58.27.41 / 58.09.764

**Abbonamento annuo**

Italia L. 14.000  
Estero L. 16.000 (\$ 19.00)

Utilizzare il C.C.P. 57678005 Roma intestato a  
« Centro Studi Emigrazione » (specificare la causale del versamento)

I manoscritti, anche se non pubblicati, non si restituiscono  
Dopo un anno un fascicolo si considera arretrato e costa il doppio

Autorizzazione del Tribunale di Roma, 25 giugno 1964, n. 9887  
Iscrizione al Registro Nazionale della Stampa, 7 febbraio 1977, n. 1132

**Direttore Responsabile:** Gian Battista Sacchetti



Associato all'USPI - Unione Stampa Periodica Italiana

---

Tip. Città Nuova della PAMOM - Largo Cristina di Svezia, 17 - 00165 Roma

## S O M M A R I O

### *Speciale Terremoto*

- 291 *Un anno dopo* — Terremoto 1980 ed emigrazione, *Gianfausto Rosoli*
- 295 — Ricostruzione: il ruolo degli emigrati dopo il terremoto, *Manlio Rossi-Doria*
- 300 — Società locale ed impegno civile nella ricostruzione, *Giuseppe De Rita*
- 305 — Un ritorno doloroso, un'occasione da non perdere, *Gilberto-Antonio Marselli*
- 319 *Contributi* — Migration Policies and Return Migration with Particular Reference to Yugoslavia, *Rita L. Chepulis*
- 337 — The Policies for Economic and Social Reintegration of Return Migrants in the Mediterranean Basin
- 349 *Attualità* — Les travailleurs immigrés clandestins en France: approche politique et institutionnelle, *J. Costa-Lascoux, C. W. de Wenden-Didier*
- 373 *Recensioni* — a cura di *Renato Cavallaro*

## Terremoto 1980 ed emigrazione

*Il terremoto del novembre 1980 che ha colpito le zone meridionali italiane, con l'epicentro nell'area dell'Alta Irpinia, dell'Alto Sele e di alcuni comuni della Basilicata, ha rappresentato per il Sud un ennesimo colpo alla sua gente, alla sua economia, alla sua storia. La questione del Mezzogiorno, dichiarata centrale da un Paese che vi dedica istituzioni, risorse finanziarie e culturali, si è ulteriormente aggravata; si è compromesso perfino lo stesso rapporto uomo terra, natura e tradizione umana, organizzazione sociale e istituzionale. L'inverno durissimo ha messo a difficile prova la resistenza dei rimasti, attaccati alla « loro » terra, povera fin che si vuole ma destinata a riprendersi e progredire con i loro sacrifici e il loro impegno.*

*Tutte le zone colpite dal terremoto — è stato più volte notato ed ampiamente documentato per la prima volta dal rapporto « Rossi Doria » (Situazione, problemi e prospettive dell'area colpita dal terremoto del 23 novembre 1980, Torino 1981) — sono zone ad alta intensità migratoria, perfino con indici di spopolamento. Il rapporto emigrazione zone interne non è superficiale, ma ha permesso la stessa sopravvivenza di quelle economie grazie al flusso delle risorse esterne (pensioni, rimesse degli emigrati, investimenti per opere pubbliche). L'emigrazione ha svolto un ruolo protagonista; anche se ha rappresentato un drenaggio di risorse, specie umane, essa ha contribuito a mantenere attivo un minimo di vita economica e comunitaria attraverso l'invio di sussidi e il contributo dei ritornati. Non tutte le risorse esterne si sono poi esaurite nei consumi. Le rimesse non solo hanno integrato il reddito contadino, ma spesso hanno costituito le premesse dell'esistenza di aziende ed altre strutture, che sono state in parte salvate dal terremoto. Possiamo ritenere che quanto è stato meno compromesso dal sisma era proprio frutto dell'emigrazione.*

*All'indomani del disastroso terremoto, abbiamo pensato di dedicare una serie di contributi qualificati al problema della ricostruzione, visto attraverso l'ottica degli emigrati. Le numerose iniziative che sono seguite nei mesi successivi, sia delle forze politiche che del mondo scientifico, hanno per la verità fornito utili indicazioni. In particolare è risultato ampiamente dibattuto l'aspetto istituzionale. A noi sembrava che un'opera di ricostruzione non fosse possibile, in zone già carenti di popolazione attiva, senza l'apporto degli emigranti, di « quella gente » così attaccata alla sua terra e motivata ad*

*un'opera di ricostruzione. La stessa emigrazione aveva a volte consolidato il rapporto con la terra di origine, proprio perché l'intento di costituire dei risparmi, di investirli in terre o nella casa, o l'invio di sussidi costituivano il motivo dell'espatrio. Il legame con il territorio è un fattore importante se si vuol rallentare la dipendenza da forze ed energie esterne.*

*Il programma di un numero monografico della nostra rivista si è poi inserito, all'inizio dell'anno, nell'iniziativa del Centro di Specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno che, sotto la spinta di Manlio Rossi Doria, stendeva un Progetto di ricerca sugli orientamenti e i propositi circa un eventuale ritorno degli emigrati nelle zone terremotate. Detto progetto veniva presentato al Ministero degli Esteri e al Commissariato per le zone terremotate. Si intendeva sondare e verificare scrupolosamente, con la disponibilità al ritorno degli emigrati originari di quelle zone, le opportune garanzie e gli incentivi per un loro richiamo. Naturalmente, diventavano necessari diversi incontri con le comunità all'estero, per esplorare direttamente gli orientamenti e le loro prospettive e poter ricevere opportune correzioni. Tutto il materiale sarebbe stato ampiamente utilizzato nella rivista.*

*Difficoltà d'ordine vario hanno impedito al progetto di essere varato in tempo utile. Ci si propose, successivamente, di intervenire, se non altro, in occasione del ritorno degli emigrati durante le ferie di agosto, realizzando numerose interviste sui temi più scottanti della ricostruzione. Ma il mancato avvio del progetto nel suo insieme, la difficoltà di sondare in così breve tempo tutte le prospettive di un ritorno senza correre i rischi di incognite o sorprese, nonché il sovrapporsi di agenzie varie e un certo deteriorarsi della situazione in loco, hanno impedito anche questa fase parziale. È mancato, in sostanza, un confronto con gli emigrati, con coloro che si potevano ritenere protagonisti nella ricostruzione. Le interviste con loro avrebbero permesso di dare ben altra sostanza alle scarse indicazioni qui raccolte, di valutare le loro aspirazioni e proposte per l'avvenire, le decisioni già prese o in programma circa un definitivo ritorno o un definitivo abbandono della terra d'origine.*

*La fase di ricostruzione è ormai avviata, anche se non a pieno regime, nelle zone terremotate. L'indicazione di una utilizzazione delle forze locali, specie attraverso la costituzione di cooperative, si è confermata pienamente valida. Nei mesi scorsi circa un centinaio di cooperative è stato avviato nelle zone interne terremotate. Non si registra per ora, ovviamente, disoccupazione in quei comuni; in alcuni si nota anche una certa ripresa di attività economiche e di piccole imprese. Ma la domanda per tutti costoro riguarda il futuro: fino a quando questo stato di cose potrà durare e in che misura esso potrà inserirsi in uno sviluppo economico stabile di quelle zone.*

*Si ha il vago timore che gli emigrati, tornati in occasione delle ferie per osservare la situazione locale e le prime opere di ricostruzione, abbiano sentito scossa la loro fiducia e sentano crescere una sorta di divaricazione tra loro e il paese. Forse per essere stati a lungo considerati come i « fortunati » e il sostegno esterno di quelle zone, nel momento della ricostruzione si sentono valutati come marginali, pleonastici, estranei. La ricostruzione pone, in-*

fatti, seri problemi non solo tecnico-economici ma anche di rapporti sociali. Il terremoto ha, in alcuni casi, modificato profondamente la rete sociale, di parentela e di vicinato. Spesso si sono rotti in alcuni paesi equilibri sociali e politici. Rischiano perfino di cadere alcune regole sociali, ben radicate in quella società tradizionale. La ricostruzione, quando non accentua le divisioni e rivalità paesane, amplifica la diversità di prospettive nella maniera di ricostruire; si accentua il divario tra chi decide di andarsene per sempre e chi riprende faticosamente un'occupazione lavorativa, abituale o nuova.

Del resto, la stessa pratica di una quantificazione del « dolore », di un inventario delle disgrazie, e il confronto emulativo con quanto avuto in sorte dagli altri, rendono difficili i rapporti sociali ed accentuano la dipendenza dall'esterno. La radicalizzazione dei poli opposti, dando più forza ai rapporti familiari, ha spesso compromesso la fiducia verso le istituzioni intermedie, troppo deboli od inadeguate di fronte alla gravità della situazione e alle richieste dei cittadini. Da ciò si può anche capire la facilità di speculazioni di varia natura. È quanto mai importante, quindi, ridare fiducia ai rimasti, salvare la compattezza delle comunità e l'unità delle famiglie, recuperare il rapporto con le istituzioni, non far cadere la presenza di una solidarietà più continua. E qui ci sembra che l'emigrazione dia un contributo importante.

A nostro avviso, il ruolo che l'emigrazione ha svolto a seguito del terremoto è stato rilevante non solo sotto il profilo economico. In primo luogo, essa ha rappresentato una cassa di risonanza all'estero che non sarebbe stata possibile senza l'esistenza di tante collettività emigrate. Appena si era sparsa la notizia della grave sciagura che aveva colpito quelle zone interne, i nomi dei paesetti, sconosciuti perfino a buona parte degli italiani, sono rimbalzati ai quattro angoli del mondo come località familiari. Negli immediati collegamenti radio-telefonici con le zone terremotate, le parlate dialettali campane e lucane miste a parole straniere, inglesi, francesi, spagnole, si sono intrecciate, dando la riprova dell'eco profonda della disgrazia e di una sintonia nel dolore. Era il segno di quella grande famiglia che l'emigrazione aveva allargato oltre i confini nazionali e che si rivitalizzava nell'ora difficile anche presso comunità ritenute ormai definitivamente staccate dalla terra d'origine.

In secondo luogo, l'emigrazione ha permesso lo svilupparsi e lo stabilirsi di una solidarietà internazionale che senza gli emigrati non si sarebbe verificata con quell'ampiezza e continuità. La catena di solidarietà, che ha già prodotto risultati così consistenti, non accenna ad allentarsi e risultati molto più confortanti potrà dare in futuro. Basta guardare i giornali e i bollettini degli emigrati per rendersi conto di quanto questa gara a favore delle zone terremotate continui ancora. Valga un esempio tra i numerosissimi che si potrebbero elencare: la sola comunità italo-americana di Los Angeles ha installato a S. Angelo dei Lombardi edifici prefabbricati per un valore di circa la metà del contributo stanziato dalle Comunità Europee: i prefabbricati sono già stati consegnati nel giugno scorso. Anche la solidarietà internazionale opera più speditamente, senza le pastoie degli ingranaggi ufficiali, secondo una linea « etnico-paesana ». Indubbiamente occorrerà favorire un

*coordinamento degli aiuti attraverso gli organismi locali e quelli assistenziali, al fine di evitare disparità e garantire un organico piano di intervento. Ma la società civile non va mortificata nei suoi slanci.*

*I saggi che seguono indicano alcune direttrici di massima e presentano delle considerazioni che potranno risultare molto utili a tutti coloro che operano nel campo dell'emigrazione. Pensiamo che se un evento doloroso come il terremoto ci ha indotto ad interrogarci più nel profondo sull'umanità dolente, colpita nella vita e negli affetti ma anche nelle sue più estese ramificazioni, la solidarietà di cui si sono avute tante manifestazioni dall'estero abbia inteso nobilitare la pietas di tutti gli emigrati verso la terra d'origine.*

Gianfausto Rosoli

## Ricostruzione: il ruolo degli emigranti dopo il terremoto

I comuni più duramente colpiti dal terremoto del novembre dell'anno passato sono stati — come è stato più volte ricordato — i comuni che negli ultimi decenni avevano avuto maggiore emigrazione.

Se il calcolo viene limitato ai 71 comuni, per i quali all'indomani della catastrofe il Centro di Portici ha presentato un primo studio, il numero degli emigrati (sia all'interno che all'estero) risultava, dal saldo tra i due censimenti 1951 e 1971, di 124 mila su di una popolazione presente totale di 270 mila persone al 1951 ridotte dopo vent'anni a meno di 210 mila. Se il calcolo viene esteso, invece, a quel centinaio di comuni delle zone interne che sono stati compresi nelle fasce A e B ai fini del reinsediamento delle popolazioni non si va lontani dai 350 mila abitanti e al di sotto dei 200 mila emigrati, dei quali circa la metà all'estero.

All'indomani del tragico evento unanime è stato il riconoscimento della necessità che l'opera di ricostruzione — alla quale lo Stato era tenuto e si apprestava — fosse concepita e realizzata in modo da assicurare, oltre alla riparazione dei danni, uno sviluppo agricolo-industriale di quelle zone con l'instaurazione in esse di una economia capace non soltanto di contenere l'ulteriore flusso migratorio, ma di facilitare il ritorno di una parte di coloro che erano partiti.

A distanza di dieci mesi da quel giorno tremendo, mentre l'obiettivo è tuttora unanimemente riconosciuto valido, nel concreto non molto è stato fatto per raggiungerlo.

Come è noto, gli emigrati, sia all'estero come all'interno, sono stati i primi a venire in soccorso delle loro famiglie. Chi nei primi giorni dopo il disastro abbia percorso le strade delle zone più duramente colpite ricorda di avere incontrato le automobili con le più svariate targhe italiane e straniere con le quali gli emigrati sono venuti per portare in salvo presso di sé, anche quando vivevano in precarie condizioni, parenti ed amici. Il Ministero degli esteri calcola che i profughi dalle zone terremotate accolti all'estero dai nostri emigrati siano stati più di trentamila e certo all'incirca della stessa entità dovrebbe essere stata la cifra di coloro che sono stati accolti per un periodo più o meno lungo nelle loro sedi di lavoro dai nostri emigrati in ogni regione d'Italia. Una parte, ovviamente imprecisabile, di questi contingenti straordinari non è ancora ritornata da questa forzata emigrazione e ci



risulta che alcuni dei paesi, nei quali maggiore era stato l'afflusso dei profughi (in particolare Germania e Svizzera), hanno prorogato sino alla fine dell'anno i termini per il loro eccezionale soggiorno.

Se indubbiamente, agendo in questo modo, gli emigrati hanno dato un prezioso contributo al successo della fase di emergenza, che si è trovata alleggerita dall'allontanamento temporaneo di una notevole aliquota della popolazione dei paesi disastriati, non è certo a questo che si pensava e si pensa quando si parla del contributo che gli emigrati possono dare alla ricostruzione.

Sebbene — come sempre, anzi più del solito — molti degli emigrati siano ritornati nei mesi estivi anche quest'anno nei loro paesi di origine, limitate — salvo casi eccezionali — sono state le occasioni loro offertesi per indurli ad uno stabile ritorno — decisione, questa, che essi possono eventualmente prendere solo sulla base di sicure garanzie, che per il momento non sono state loro offerte.

Due circostanze hanno, di fatto, impedito il maturare di condizioni favorevoli al ritorno degli emigrati. La prima è stata rappresentata dai modi in cui è stata impostata e realizzata la seconda fase della emergenza, ovverosia la fase del « reinsediamento » della popolazione dei senzatetto; la seconda va riportata al ritardo con il quale è stata promulgata la legge per la ricostruzione (la n. 219 del 14 maggio 1981) e agli ostacoli che essa ha di fatto finora incontrato per una pronta ed agile applicazione.

Essendo quasi tutti i Comuni più duramente colpiti situati in zone montane o di alta collina, a clima invernale piovoso e freddo, la maggiore preoccupazione del Commissario straordinario per le zone terremotate, on. Giuseppe Zamberletti, è stata, sin dal gennaio, quella di impostare un programma di rapida realizzazione per trasferire, prima del prossimo inverno, i senzatetto dalle « roulotte » e dalle « tende », dove hanno vissuto in questi mesi, ad alloggi prefabbricati, capaci di garantire buone condizioni di vita a coloro che il terremoto aveva privato della casa.

Questo programma è in stato di avanzata realizzazione e consentirà, col suo adempimento, di affrontare l'inverno in condizioni, se non prive di inconvenienti, indubbiamente migliori di quelle che altrimenti sarebbero state possibili, per lo meno nei comuni il cui abitato è andato quasi integralmente distrutto. Per la sua stessa natura tecnica — ossia per il ricorso a prefabbricati preparati altrove, al di fuori delle zone terremotate — quest'opera di reinsediamento non si prestava in alcun modo ad essere affidata a eventuali emigrati di ritorno, i quali non avrebbero avuto nessun interesse a partecipare nemmeno ai lavori connessi, relativi alla preparazione delle cosiddette « opere di urbanizzazione », anch'esse affidate per lo più ad imprese edilizie esterne.

Per quanto riguarda i ritardi subiti nella elaborazione e nell'entrata in vigore della legge per la ricostruzione non è il caso di esaminare qui i motivi che li hanno determinati. Resta il fatto che — con la eccezione dei lavori relativi alle piccole riparazioni, che sono già da mesi in corso con

fondi del Commissario straordinario — l'anno 1981 è andato perduto, anche nei mesi primaverili e estivi, nei quali si sarebbe potuto operare, ai fini della ricostruzione vera e propria. Gli emigrati che sono, quindi, ritornati nel corso di questi mesi, si sono resi conto della scarsa affidabilità che le condizioni obiettive offrivano per un loro definitivo ritorno. Naturalmente è di fatto impossibile valutare se e in quale misura i rientri siano ugualmente avvenuti e con quale stato d'animo, dopo questi mesi, gli emigrati considerino il problema di un eventuale ritorno. Per potersi orientare al riguardo — come probabilmente sarà ricordato in qualche articolo del presente fascicolo della rivista — è stato predisposto (ma per gli stessi motivi precedentemente illustrati è stato poi rinviato) uno studio diretto ad accertare, o per lo meno ad esplorare, le intenzioni dei nostri emigrati nei riguardi dell'eventuale ritorno.

Lo scrivente è persuaso che il problema non è stato, per così dire, compromesso dalle vicende del 1981. Lo sviluppo delle zone interne meridionali, ed in particolare di quelle duramente colpite dal terremoto dell'anno passato, comporta processi non di breve, ma di lungo periodo. Se nella fase del reinsediamento e della elaborazione della legge per le zone terremotate le circostanze favorevoli ad incoraggiare i ritorni non ci sono state, gli sviluppi decisivi saranno quelli che matureranno il prossimo anno. Qualora la politica in favore delle zone interne venga veramente avviata, e nell'opera di ricostruzione e di sviluppo delle zone terremotate siano evitati alcuni errori, che pur si stanno delineando, la prospettiva del ritorno di una parte degli emigrati potrà diventare concreta ed assumere notevoli dimensioni.

Due ordini di circostanze — che domani potrebbero venir meno — agiranno probabilmente per alcuni anni in senso favorevole al ritorno: la crisi nell'occupazione, che un numero notevole di emigrati qualificati sta subendo sia all'interno (molti sono in cassa integrazione) sia all'estero (per molti la facilità e la continuità d'impiego degli anni passati non c'è più); il fatto che un contingente considerevole di emigrati meridionali, partiti dieci o quindici anni fa, giovani o giovanissimi, sta per raggiungere il momento decisivo della vita familiare con il passaggio dei figli dall'infanzia all'adolescenza e con l'approssimarsi dell'età in cui o si consolida o si perde la posizione raggiunta nella qualificazione del proprio lavoro.

Se verranno seriamente offerte nei paesi di origine concrete e qualificate prospettive di occupazione, di reddito e di utile investimento dei propri risparmi, la scelta del ritorno, anche sotto la spinta delle indicate circostanze, potrà essere utilmente fatta.

Naturalmente una scelta di questo genere riguarderà solo una minoranza dei nostri emigrati. Affinché questo parziale ritorno possa avere effetti positivi per tutti — sia per quelli che ritornano e la loro famiglia, sia per quelli che non erano partiti e per l'insieme delle zone, nelle quali avvengano — è necessario che esso coinvolga non solo gli emigrati che — per così dire — nell'emigrazione non hanno avuto fortuna e sono rimasti in

posizioni professionali non molto diverse da quelle che avevano in partenza, ma anche in parte coloro che all'estero o in Italia, per la qualifica del lavoro praticato e per il relativo successo economico conseguito, con i conseguenti risparmi realizzati, siano socialmente cresciuti, abbiano acquisita cultura e capacità organizzative e imprenditive e possano, quindi, tornando, dare al loro paese un contributo qualificato allo sviluppo economico e al miglioramento dell'organizzazione civile delle zone di origine.

Basta riflettere su queste ed altre esigenze che debbono essere soddisfatte affinché un ritorno di emigrati possa effettivamente avvenire e assumere rilievo, per rendersi conto che esso richiede una specifica azione volta ad informare esattamente gli emigrati delle situazioni che verranno a determinarsi nelle zone di origine, delle provvidenze legislative delle quali essi potrebbero avvalersi, delle concrete prospettive di investimento del loro lavoro ed eventualmente dei loro risparmi sulle quali potrebbero fare affidamento.

È convinzione, tuttavia, dello scrivente che quest'opera di informazione e ancor più la conseguente opera di assistenza in loro favore potranno essere accettate e utilizzate dagli emigrati solo nella misura in cui della relativa organizzazione essi stessi saranno partecipi e promotori. Oggi più che mai sembra, quindi, necessario ed opportuno il sorgere di quelle « Associazioni degli emigrati con riferimento ai luoghi di origine », delle quali si è fatto cenno in passato senza successo. Ma il discorso al riguardo non può essere certo sviluppato in coda a questo breve articolo.

MANLIO ROSSI-DORIA

## Summary

The essay indicates the role migrants can play in the reconstruction of the areas struck by the 1980 earthquake. Limited offers of a stable occupation, delays in the approval of the Law on reconstruction and obstacles encountered up to now in its application, have created obstacles for the re-entry of migrants.

In the meantime it is necessary to carry out a policy favourable to the inner southern areas of Italy and guarantee, with concrete and qualified occupational offers, real perspectives for the available quota of migrants willing to return and work in the reconstruction areas.

## Résumé

L'étude souligne le rôle que les émigrés peuvent jouer dans la reconstruction des zones touchées par le tremblement de terre du mois de novembre 1980.

Jusqu'à présent le retour des émigrés en vue de la reconstruction de leur zones d'origine n'a pas été favorisé, à cause des offres limitées d'occupation stable, du retard de l'approbation de la loi pour la reconstruction et des obstacles à son application.

Il est indispensable de réaliser dans le proche futur une politique favorable aux zones internes méridionales et de garantir, par des offres d'occupation concrètes et qualifiées, les perspectives de retour des émigrés.

## Società locale ed impegno civile nella ricostruzione

Quando un fenomeno assume, come è stato per il terremoto dell'Irpinia e della Basilicata del novembre scorso, dimensioni e rilievo politico di livello nazionale ed internazionale, il rischio maggiore è che i problemi e le decisioni sfuggano di mano ai più diretti interessati, cioè gli abitanti delle zone terremotate: come singoli, come gruppi sociali e professionali, come comunità locali.

È un rischio, devo dire, attuale e non meritato. Attuale perché in fondo tutta la macchina di intervento di ricostruzione e sviluppo sembra ricercare circuiti e poteri di vertice, con non grande attenzione per i piccoli quotidiani impegni della gente locale. Non meritato perché in fondo tale gente ha in questi mesi mostrato notevole forza e volontà di sopravvivenza e recupero.

Non mi sembra utile, in questa sede, riprendere le valutazioni e le critiche che da più parti sono state rivolte alla struttura della legge per le aree terremotate. È, a mio avviso, una legge di potentati ministeriali e no; in quanto tale non mi sembra adatta a un rilancio reale dell'economia e della società locale, a meno che queste non riescano a sfruttare con propria iniziativa quelle provvidenze che sono destinate non ai grandi, ma ai piccoli e medi operatori.

Trascurare di continuare a parlare della legge non significa comunque una rinuncia a vedere come l'azione pubblica può collegarsi, in termini di stimolo e di supporto, con le popolazioni e le comunità locali. Non per nobile questione di principio, ma perché le popolazioni e le comunità locali hanno nei fatti in questi tragici mesi dimostrato di poter essere protagonisti del rilancio della loro realtà economica e sociale.

Al di là dei tanti e troppo facili qualunquismi (di pianto rituale dei meridionali e di denuncia dell'inerzia meridionale da parte dei settentrionali) si può tranquillamente dire che — per quanto possa apparire strano a molte zone dell'opinione pubblica nazionale — la vicenda del terremoto ha dimostrato che anche nelle zone più interne del Sud esistono sintomi e forme, sia pur primordiali, di vitalità soggettiva che sarebbe errato sottovalutare e da cui sarebbe errato prescindere nel lavoro di ricostruzione. Basta a tal proposito pensare al valore che le popolazioni campane e lucane hanno dimostrato di annettere al proprio precedente « status » socio-econo-

mico individuale, rifiutando ogni tentativo di dar loro uno status nuovo e collettivo, di « colpiti dal sisma ». La loro stessa resistenza a lasciare la propria terra per zone e sistemazioni meno disagiate dell'attuale (resistenza che è apparsa così irrazionale ai nostri occhi di cittadini e di telespettatori) è il segno che i singoli non vogliono assumere lo status collettivo di « terremotato », ma vogliono mantenere il loro pur povero status sociale originario e normale: di piccolo contadino, di povero allevatore di poche bestie, di piccolo negoziante, di piccolo pensionato locale, di povero abitante di Teora, Calitri, Lioni.

È un segno di tradizione e di civiltà fedele alle proprie antiche radici (chi le aveva sentite di meno, era in fondo già emigrato) ma è anche segno di vitalità, di fedeltà al proprio status soggettivo attivo di una società locale pur così duramente ferita.

Su tale forse insospettata vitalità e fedeltà sarà bene e possibile lavorare, interpretando e rilanciando il vissuto quotidiano dei singoli oltre che dandosi carico delle grandi opere di ricostruzione e di sviluppo. Certo la legge di ricostruzione è attenta specialmente ai grandi circuiti ed alle grandi responsabilità di intervento pubblico (con impegni di aziende e poteri provenienti dall'esterno delle aree terremotate); ma credo che nella legge stessa vi sia spazio per impegni più terra-terra, vicini alla realtà locale, con speciale riferimento:

— ad una incentivazione del rilancio dell'imprenditorialità personale, agricola e terziaria che sia;

— ad una connessione fra ricostruzione delle case e ricostruzione (e/o modernizzazione) delle strutture fisiche dell'attività economica dei singoli e delle famiglie;

— ad una crescente responsabilità dei soggetti collettivi locali (istituzionali e no) nel processo di riconversione, in modo da garantire un raccordo con le identità individuali e collettive precedenti al terremoto.

Per quanto riguarda il primo punto, è evidente che per le zone del terremoto non è ipotizzabile una soluzione al problema della ricostruzione e dell'acquisizione di nuovo sviluppo che prescindano dal coinvolgimento e dall'impiego delle forze produttive locali: facendo, quindi, appello alla volontà e alla dedizione di chi ha mostrato di voler lottare per la propria sopravvivenza anche economica. L'apporto esterno potrà e dovrà esserci, ma dovrà trovare « gambe » e « menti » locali; dovrà fungere da supporto a piani di ricostruzione e a disegni di sviluppo produttivo locali.

Soprattutto, se si analizza la geografia economico-sociale delle zone terremotate si riscontra in esse il carattere di marginalità nello stesso contesto meridionale. Dunque, aree « senza cattedrali », dove è mancato l'impatto squilibrante, ma anche di modernizzazione, dei grossi insediamenti di origine esterna. Ciò che è cresciuto ha trovato prevalente origine nelle risorse umane e professionali locali, nella tradizione artigianale (le concerie di Solofra) e nella capacità commerciale (la meccanica di Potenza) degli imprenditori campani e lucani.

Occorre quindi articolare l'azione di rilancio della economia delle aree terremotate su linee e strumenti che rispettino e valorizzino l'esistente: dando rimborsi ed incentivi per le piccole imprese artigianali, commerciali, turistiche, di servizio; provvedendo ad una specifica incentivazione dell'espansione delle aziende industriali già esistenti; garantendo alle istituzioni economiche operanti a scala locale (banche, associazioni industriali, finanziarie pubbliche e private) condizioni di privilegio ove si impegnino massicciamente nel sostegno della piccola economia locale.

Alcune di queste linee d'azione sono già previste nella legge e nei piani operativi dell'intervento pubblico, ma occorre battersi sempre di più, anche sul piano culturale, perché, con realismo, si imponga il motto « contare sulle proprie forze » per il risanamento e lo sviluppo. Non restringendo però gli orizzonti di un operare politico e imprenditoriale su meri obiettivi di ricostituzione della situazione precedente; le diseconomie esterne nelle zone costituivano un aspetto indubbio della realtà, sia agricola che industriale che terziaria, e si specificano nella disarticolazione delle diverse produzioni ed attività, nell'inesistenza di un « continuum » che massimizasse gli effetti di insieme e ottimizzasse la valorizzazione delle risorse. Occorre di conseguenza cogliere l'opportunità di avviare a compimento uno « sviluppo sistemico » dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria e del terziario locali, superando il rischio antico che l'« assenza di continuità » nel sistema economico locale provochi interstizi di mediazioni parassitarie e speculative, che non solo minano la qualità dello sviluppo, ma anche i caratteri della convivenza sociale e delle istituzioni.

Il problema fondamentale è quindi quello di creare una tensione collettiva — e non puramente particolaristica — nei confronti del processo di ricostruzione e sviluppo ormai in atto. Le comunità locali si giuocano tutto il loro futuro in questi mesi ed anni, e devono poter contare nei processi in atto. Ed occorre quindi far nascere e consolidare aspetti ed elementi nuovi sul piano della identità e della coscienza collettiva locale. Si tratta di uscire dalla sterile e astratta polemica sulla assenza/presenza dello Stato nelle zone colpite prima e/o dopo il terremoto, per prendere invece atto che alla debolezza di una moderna e organizzata società civile fa riscontro, nelle zone in esame, la forza e la radice profonda dei vari particolarismi individuali e famigliari. Particolarismi che sono e saranno importanti nella tensione di ricostruzione ma che vanno inseriti in un rafforzamento dei sistemi di relazioni di base delle diverse comunità, in modo da far crescere la società civile, e in questa il ruolo di istituzioni capaci di servizio e di regolazione di attività.

Sul piano dei soggetti e delle sedi di coordinamento locale da sostenere e incentivare si possono così considerare:

— anzitutto sul versante civile e socio-culturale la creazione di strumenti e poli di riferimento comune per tutta la mobilità in uscita, e soprattutto per quella di rientro che, già consistente prima del sisma, potrebbe

fra non molto riprendere in un orizzonte di senso e di impegno individual-familiare e sociale per la ricostruzione;

— i diversi soggetti e sedi caratteristici della economia locale sia di tipo associativo (gli organismi artigianali, l'associazionismo agricolo, le piccole reti di distribuzione e di commercio, ecc...), sia di tipo più istituzionale (le banche locali, le camere di commercio, ecc...);

— il ruolo e il protagonismo crescente delle piccole istituzioni di base di tipo amministrativo (Comuni, Consorzi intercomunali, associazioni fra Comuni, ecc.) di bacino territoriale (Comunità montane, comprensori, ecc.), di servizio settoriale (distretti scolastici e rete del sistema scolastico primario, unità sanitarie locali e sistema sanitario di base) che, dopo le prime ore di confusione, si sono costituite come reticolo insostituibile di responsabilità e di decisionalità, al quale opportunamente affiancare adeguati rinforzi e sostegni.

Se si riuscirà ad operare su questi tre fronti non solo non si interromperanno i rapporti e i circuiti più vitali (quelli cioè che consentano di riconoscersi ad una comunità come tale), ma si potranno stabilire più solide basi per il consolidamento ad ogni livello dell'intera società locale. In fondo bisogna tener conto che, a distanza di molti mesi dal terremoto, la realtà locale ha reagito bene, si è data carico dei problemi, non ha assunto posizioni di passività e di vittimismo; ciò sta a significare che non solo c'è in loco quella vitalità che dicevo all'inizio, ma c'è anche una dimensione civile quasi insospettata, abituati come siamo a pensare alle aree interne del Sud come aree povere anche sul piano sociale ed istituzionale.

Anche lo spostarsi dell'attenzione politica e finanziaria verso Napoli, con un parziale spossessamento delle zone interne ed epicentriche del « loro terremoto », non ha prodotto traumi politici in tali zone, quasi che si volesse tacitamente mostrare una superiorità sostanziale (di impegno economico e civile) di fronte alla pur giustificata drammatizzazione della situazione napoletana. Sono stato, fin dai giorni immediatamente successivi al terremoto, un duro difensore dei diritti delle zone epicentriche, contro le zone che hanno avuto solo effetti riflessi; ho visto non favorevolmente lo spostarsi dell'attenzione politica verso i problemi di Napoli. Ma devo confessare che questi mesi mi hanno confermato in una convinzione antica: che l'Italia più occulta ed oscura è sempre migliore di quella che immaginiamo; c'è stato un sommerso civile anche nelle aree terremotate interne e sconosciute.

GIUSEPPE DE RITA  
CENSIS, Roma



## **Summary**

The author observes how in the southern areas hit by the earthquake an unexpected personal vitality and faithfulness to one's ancient traditions have emerged. In the work of reconstruction therefore one must give precedence to the revival of a personal entrepreneurship, in the primary and tertiary sectors, for a process of modernization of the productive structures.

One must also favour a bigger share of responsibility in the local public and private institutions, in the process of economic re-conversion to stimulate participation and initiative from the grass-root.

## **Résumé**

L'auteur vérifie comment dans les zones méridionales les événements liés au tremblement de terre ont manifesté une vitalité insoupçonnée, au niveau personnel, et une grande fidélité aux origines. Dans l'oeuvre de reconstruction il faut donc relancer et soutenir les entrepreneurs privés, dans le domaine agricole ou tertiaire, en réalisant la modernisation des structures physiques de production.

Il faut favoriser aussi une responsabilité toujours accrue des sujets collectifs locaux, institutions ou non, dans le procès de reconversion économique, afin de stimuler le protagonisme des institutions de base.

## Un ritorno doloroso, un'occasione da non perdere

Quando, nel 1974 e proseguendo un'attività di ricerca iniziata da tempo, Manlio Rossi-Doria ed i suoi collaboratori del « *Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno* » decisero di dar vita ad un progetto sostanzialmente diverso — rispetto ai precedenti, già svolti nel campo dell'emigrazione — non vi fu alcun dubbio che una delle aree da prescegliere, per compiervi le analisi di dettaglio, dovesse essere proprio l'Alta Irpinia.

Opportune elaborazioni ed adeguate interpretazioni dei dati rilevati ai censimenti della popolazione — svoltisi, come è noto, nel 1951, 1961 e 1971 — avevano ampiamente evidenziata — sia a base comunale, provinciale e regionale, sia a quella, assai più significativa, delle realtà omogenee individuate — una sorta di geografia delle migrazioni, da tenere particolarmente presente in ogni ulteriore considerazione che si fosse voluto fare su questo annoso e fondamentale problema della realtà meridionale<sup>1</sup>.

Questa disaggregazione geografica del « *saldo migratorio reale* » e dei relativi indici più idonei a mettere in risalto alcuni aspetti specifici — pur prendendo le mosse dalla più che ovvia constatazione di un'accentuata manifestazione di questi flussi nelle zone interne e più povere del Mezzogiorno. l'ormai famosa realtà delle cosiddette aree di « *osso* » — rivelò l'esistenza di comportamenti anche assai differenti tra loro perfino in situazioni che, fino ad allora, erano state ritenute come praticamente affini o, comunque, assimilabili ad un unico modello.

In altri termini, emerse più che chiaramente che i flussi migratori avevano inciso in misura diversa nell'ambito delle stesse zone di « *osso* » oltre che, in alcuni casi e particolarmente per il secondo decennio, essersi estesi anche alle zone più ricche o cosiddette di « *polpa* » — per tutta una serie di motivi che, appunto, sarebbe stato opportuno approfondire e valutare più attentamente.

Tra questi motivi, a mò di esempio, si possono ricordare il variare dei tassi di natalità e di mortalità, che non potevano non aver influenzato il meccanismo di ricambio naturale della popolazione; le modalità di attua-

<sup>1</sup> L. PIERACCINI, G. A. MARSELLI e L. MATRONE: « *Vent'anni di emigrazione dal Mezzogiorno: 1951-1971* » in preparazione presso le edizioni Il Mulino, Bologna.

zione degli stessi flussi, soprattutto per quanto riguardava le destinazioni, le classi di età degli emigrati, la partecipazione o meno ad essi anche della componente femminile e, spesso, di interi nuclei familiari; le aspettative degli emigrati e gli esiti delle loro esperienze migratorie; il grado di coesione della comunità d'origine unitamente all'esistenza di opportunità favorevoli — anche se solo potenziali — di utilizzare proficuamente i risparmi accumulati; i mutamenti socio-culturali verificatisi non solo tra gli emigrati ma anche, e soprattutto, tra coloro che erano rimasti in paese, come conseguenza di un innegabile ed irreversibile processo di modernizzazione, che, nonostante tutto, si era pur innescato.

D'altra parte, la crescente consapevolezza che, nella letteratura meridionalistica attuale, non vi fossero studi approfonditi, documentati ed aggiornati su un fenomeno così importante — nonostante che questo, da sempre presente in forme endemiche nella realtà meridionale, avesse, in questo dopoguerra, raggiunto un'entità del tutto imprevedibile e, quel che più conta, avesse assunto caratteristiche qualitative del tutto diverse da quelle tipiche delle migrazioni a cavallo dei due secoli — fu, senza alcun dubbio, l'elemento determinante, insieme con le considerazioni già fatte, a convincere dell'utilità di dar vita, appunto, ad un progetto « *ad hoc* » che si distinguesse profondamente e radicalmente da tutti quelli, invero non pochi, che pur erano stati realizzati, sia pure in modo sporadico, a carattere settoriale, privilegiando or questo o un altro aspetto specifico.

Fu così, dunque, che — su proposta del « *Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno* » di Portici — il « *Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno* » (FORMEZ) accettò di finanziare un ampio « *Progetto di studio operativo sull'emigrazione meridionale nelle zone di esodo* »<sup>2</sup> che fu portato a termine negli anni 1975 e 1976, analizzando accuratamente la situazione venutasi a determinare in 15 Comuni dell'Irpinia ed in 15 della Sicilia interna (in provincia di Caltanissetta e di Enna). Lo studio di questi ultimi fu affidato allo « *Istituto di formazione e ricerche sui problemi sociali dello sviluppo* » (ISVI) di Catania.

Consapevole dei risultati ottenuti dal « *Progetto* », lo stesso FORMEZ ritenne opportuno indire, nel luglio del 1977, un Seminario al quale furono invitati i rappresentanti delle due regioni studiate (la Campania e la Sicilia) nonché quelli di tutte le altre regioni meridionali, rappresentanti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, degli affari esteri, della pubblica istruzione, dell'agricoltura e del bilancio e della programmazione economica, operatori sociali e culturali, ricercatori, rappresentanti di organizzazioni internazionali e di quelle sindacali e di categoria, ecc.

Lo svolgimento dei lavori di questo Seminario sembrò tale da testi-

<sup>2</sup> Dei vari rapporti prodotti durante l'indagine e delle due relazioni finali è stata pubblicata una sintesi più che esauriente a cura di G. F. ROSOLI « *Ricerca sull'emigrazione meridionale nelle zone di esodo* » nella collana « *Ricerche e studi FORMEZ* » n. 19, Roma 1977, pp. 7-208.

moniare un certo interesse, da parte degli intervenuti, alle problematiche sollevate dal « Progetto » e, ancor più, alle proposte operative avanzate nelle due relazioni finali.

Tutto, cioè, lasciava sperare che, da quel momento, qualche cosa avrebbe potuto cambiare nella nostra politica (o, se si vuole, nella nostra « non politica », visti gli scarsi effetti dei provvedimenti che pur erano stati, nel tempo, di volta in volta deliberati per affrontare attivamente i problemi posti dall'emigrazione) sia a livello centrale, sia a quello regionale.

L'esperienza, invece, è stata del tutto deludente nel concreto, in quanto, passato il primo momento di dignitosa attenzione, tutto è ripiombato nella defatigante ed improduttiva politica del « giorno per giorno », rinunciando a quell'indispensabile inversione di tendenza che pur era stata auspicata a chiare lettere e, ancor più, a dar alcun seguito alle non poche proposte operative che i curatori delle due ricerche si erano, in perfetta buona fede, permessi di avanzare.

Almeno per i poveri Comuni dell'Irpinia ha provveduto, purtroppo, la rita sorte a riaccendere, comunque, un qualche interesse dopo circa quaranta mesi da quel Seminario, provocando il terribile e disastroso terremoto del 23 novembre 1980. Ancora una volta, ciò che avrebbero dovuto fare gli uomini fu fatto dalla natura, ma ricorrendo a mezzi così dolorosi ed onerosi come la distruzione di interi paesi, lo sconvolgimento di intere aree agricole, la perdita di troppe vite umane, la delusione per la totale impreparazione dello Stato e degli enti locali di fronte a simili emergenze.

È un dato di fatto, però, che, stando così le cose, si è inesorabilmente indotti all'assurda conclusione che vi è la speranza, almeno, di rilanciare un certo interesse verso quei paesi e, non meno, verso quei nostri concittadini che da essi, in questi anni, sono stati costretti a partire per cercare altrove il lavoro.

Macabra e ben misera consolazione; ma tant'è e bisogna accettare l'evienza dei fatti. Ed ai giorni nostri non vi dovrebbe essere ancora chi non sia profondamente convinto di questa grande virtù, almeno, di noi meridionali: il saper soffrire non solo le ire della natura (anche se, talvolta, prevedibili sì da limitarne le conseguenze, a patto che vi si ponga riparo in anticipo!) ma anche, e soprattutto, l'incuria degli uomini (in particolare, di coloro investiti del potere di decidere!).

Subito dopo il terremoto, infatti, tutti i mezzi di comunicazione, per la loro parte, e quanti, di altre zone, hanno vissuto — come volontari o come componenti delle squadre di soccorso — la non facile esperienza di aiutare quelle popolazioni a reagire alla disgrazia ed a trovare nuove modalità di vita sembra siano stati improvvisamente — e per la prima volta nella vita — illuminati sino ad essere indotti a scoprire finalmente un'altra faccia della nostra società.

Anche questo, purtroppo, fa parte integrante della nostra perenne « questione meridionale »: inconsciamente, tutti ne sanno, da tempo, l'esistenza, ma altrettanto facilmente questa viene rimossa perché scomoda,

imbarazzante e, nei casi migliori, colpevolizzante. La sua periodica ed episodica riscoperta viene affidata agli inviati speciali per i soliti servizi di colore che, oramai, lasciano sempre le cose come sono, limitandosi a rispettare una sorta di trita liturgia, basata essenzialmente sul « *déjà vu!* ».

Così, in questa triste circostanza, ci si è finalmente ricordati dei tanti irpini da tempo strappati dalle loro terre e sparsi qua e là nel Centro-Nord o, ancor più, in Germania e Svizzera; su di essi ed intorno alle loro famiglie sono state costruite delle storie di vita, quasi come se fossero senza passato e per la prima volta, ora, si fossero affacciati alla ribalta; in un qualche modo, è emerso anche lo scrupolo — e, forse, perfino la vergogna — di non essersi accorti prima di questa realtà.

Tutto ciò può essere utile a rinsaldare una solidarietà civica che dovrebbe essere alla base di ogni civile convivenza e, in particolare, di ogni società che voglia veramente essere tale e non già un mero insieme di individui e di istituzioni, in qualche modo formalmente organizzati. Non conta nemmeno più se vi è stato un ancestrale ritardo in questa doverosa presa di coscienza; anche se, molto probabilmente, le respiscenze tardive non servono, certo, a lenire i mali passati e, ancor più, non sono sufficienti, da sole, a sanare situazioni ormai incancrenitesi.

Quel che ci vuole — e non vi si può affatto prescindere — è che la presa d'atto sia completa, senza più alcuna ombra o, peggio, alcun filo di paglia, dietro il quale ci si possa illudere di nascondersi.

Anche per questo motivo è indispensabile un doveroso anche se tardivo « *ritorno* » — tanto più se doloroso — in quelle zone, nella speranza, almeno, che la mutata situazione amplifichi la loro voce sì che essa possa essere meglio udita nel sempre più confuso ed assordante clamore di questi nostri tempi.

Da ciò l'invito, a quanti ne hanno la responsabilità a vari livelli e per i diversi aspetti, di non lasciar cadere nel vuoto le risultanze e, ancor più, i suggerimenti derivanti dagli studi già fatti; di impostare, finalmente, un'organica politica di intervento in queste zone, che, unitamente all'opera di ricostruzione, preveda anche un possibile e realizzabile sviluppo economico, sociale, culturale e civile; di tenere nel giusto conto l'apporto che la vissuta esperienza emigratoria può dare ad una tale impresa.

Finora si è parlato dell'Irpinia perché in alcuni suoi Comuni — come si è visto — fu svolta, nel 1975/76, un'indagine più approfondita sul fenomeno migratorio nell'ambito di un più generale « *Progetto di studio operativo sull'emigrazione meridionale nelle zone di esodo* » e, soprattutto, perché — come è noto — è qui che si è avuto l'epicentro del sisma del novembre 1980; ma il discorso può e deve essere esteso anche alle altre aree colpite da questo immane disastro, indipendentemente dall'entità dei danni.

Sia, infatti, che si debba procedere alla ricostruzione « *ex novo* » dei paesi totalmente — o quasi — distrutti e sia, invece, che ci si possa limitare ad interventi meno radicali, resta pur sempre il problema di tentare con maggior determinatezza che in passato la via di un sostanziale sviluppo

per queste aree: tale, cioè, da eliminare — o, quanto meno, da attenuare in misura più che incisiva — le condizioni che ne hanno determinato la tradizionale inferiorità e, al tempo stesso, da assicurare il conseguimento di un reale progresso economico, sociale e culturale. In altri termini, la realizzazione di quello « *sviluppo con progresso* » che solo può costituire, quantitativamente e qualitativamente, una concreta inversione di tendenza rispetto allo « *sviluppo* » che, comunque, si è dovuto registrare in questi anni, ma che non è stato in grado di assicurare quel dovuto « *progresso* », che pur sarebbe stato necessario assicurare a queste zone.

Non volendo entrare, in questa sede, nel merito delle polemiche sorte sulla valutazione dei danni subiti dai vari paesi e, ancor più, sui criteri adottati per la delimitazione delle due diverse fasce di Comuni colpiti dal terremoto — quella, cioè, dei Comuni « *disastrati* » (*fascia A*) e quella dei Comuni « *gravemente o particolarmente danneggiati* » (*fascia B*) —, ci limitiamo a recepire quanto indicato dal Decreto Legge 13 febbraio 1981, n. 19, per poter meglio puntualizzare e mettere in risalto il contributo che questi Comuni hanno dato, in questo dopoguerra, ai flussi migratori e, quindi, l'apporto che questa preziosa esperienza potrà recare all'opera di ricostruzione, prima, ed all'attuazione di programmi di sviluppo, dopo.

Nel complesso e per effetto di questo Decreto Legge, pertanto, sono stati attribuiti 36 Comuni alla « *fascia A* » — più esattamente: 18 in provincia di Avellino, 9 in quella di Salerno e 9 in quella di Potenza — e 280 alla « *fascia B* » — rispettivamente, 86 e 37 nelle province di Avellino e di Benevento<sup>3</sup>, 15 in quella di Caserta e 27 in quella di Napoli, per la Campania; 36 in quella di Potenza<sup>4</sup> ed 11 nel materano, per la Basilicata; ancora 11, infine, in provincia di Foggia, per la Puglia — per un totale, quindi, di ben 316 Comuni.

Si rimanda all'allegata Tab. 1. per un'analisi dettagliata della distribuzione provinciale e regionale di questi Comuni.

Poiché le otto province comunque interessate dal sisma comprendono complessivamente 776 Comuni, dalla precedente Tab. 1. risulta, innanzitutto, che, per effetto del Decreto Legge 13 febbraio 1981, n. 19, ne sono stati classificati ben 316 (= 40,72%) e che, nel dettaglio, 36 di questi (= 4,64%) figurano nella « *Fascia A* » e 280 (= 36,08%) in quella « *B* ».

Come era naturale attendersi, la provincia maggiormente interessata, in assoluto, è quella di Avellino che vi figura con 104 dei suoi 120 Comuni (= 86,66%), ripartiti in numero di 18 (= 15,00%) e di 86 (= 71,66%)

<sup>3</sup> In realtà l'elenco pubblicato dalla Gazzetta Ufficiale n. 45 attribuisce erroneamente il Comune di S. Arcangelo Trimonte alla provincia di Benevento anziché, come dovuto, a quella di Avellino: da ciò l'imprecisa indicazione, rispettivamente, di 85 e 38 Comuni per dette province.

<sup>4</sup> Tra i Comuni del potentino è riportato, in questa fascia, anche il capoluogo che, per una sua parte, lo stesso Decreto aveva incluso nella « *fascia A* »: il che riduce, in pratica, a 315 i Comuni interessati.



nelle due fasce. In essa ricadono il 50,00% del totale dei Comuni disastrati ed il 30,36% di quelli gravemente o particolarmente danneggiati: in tal modo, l'Irpinia partecipa per il 32,91% al complesso dei Comuni classificati da detto Decreto Legge.

Tenuto conto della gravità dei danni subiti, questa è seguita — per numero dei Comuni colpiti sul loro totale provinciale — dalla provincia di Potenza con 45 dei suoi 99 Comuni (= 45,45%): più esattamente, 9 (= 9,09%) nella prima fascia e 36 (= 36,36%) nella seconda. Laddove invece, in termini assoluti, il secondo posto — sempre per incidenza dei Comuni classificati sul corrispondente totale provinciale — spetterebbe alla provincia di Benevento, nella quale 37 dei complessivi 77 Comuni (= 48,05%) sono stati attribuiti alla « Fascia B ».

Altra provincia con un'alta incidenza di Comuni colpiti è, infine, quella di Salerno con 66 su un totale di 157 (= 42,03): rispettivamente, 9 (= 5,73%) nella prima fascia e 57 (= 36,30%) nella seconda.

In termini regionali, ben il 75,00% dei Comuni attribuiti alla « Fascia A » appartiene alla Campania contro il 25,00% di quelli lucani; mentre, per la successiva « Fascia B », la ripartizione è del 79,28% per la Campania, del 16,79% per la Basilicata e del restante 3,93% per l'unica provincia pugliese colpita (quella di Foggia) sì che, nel complesso, la prima di queste regioni figura nel Decreto Legge con il 78,80% dei Comuni classificati, la seconda con il 17,72% e la Puglia con appena il 3,48%.

Sulla base delle valutazioni dei saldi reali dei flussi migratori delle quali si è già detto<sup>5</sup>, è possibile stimare che da questi 316 Comuni, nel ventennio 1951-71, si sia avuto un saldo netto di - 668.279 unità su una popolazione presente teorica<sup>6</sup> al 1971 di 3.926.264 abitanti (= - 17,02%, contro un tasso medio per il complesso dell'Italia meridionale ed insulare del - 18,36%), che avrebbe assorbito ben il 69,17% dell'incremento naturale avutosi nel ventennio (contro il corrispondente dato dell'81,54% per l'intero Mezzogiorno).

Questi calcoli, però, sono largamente inficiati dal fatto che, tra i Comuni di cui alla precedente classifica, sono compresi anche i capoluoghi di Napoli e di Potenza, che hanno avuto un comportamento del tutto particolare nei confronti del movimento migratorio sì da alterarne sostanzialmente i risultati.

Pertanto, depurata dei dati relativi a questi due centri, la nostra valutazione così si corregge: il saldo netto migratorio per il periodo 1951-71 sarebbe stato di - 540.580 unità su una popolazione presente teorica al

<sup>5</sup> Cfr. L. PIERACCINI, G. A. MARSELLI e L. MATRONE: *op. cit.*

<sup>6</sup> Per « popolazione presente teorica » al 1971 si intende quella che si sarebbe dovuto censire qualora, nell'intervallo intercensimentale considerato, non si fossero verificati flussi migratori e, quindi, corrisponde alla popolazione presente iniziale accresciuta dell'incremento naturale netto avutosi nell'intervallo di tempo tra i censimenti effettuati.



1971 di 2.481.591 abitanti (= - 21,78%) ed avrebbe assorbito quasi tutto l'incremento naturale avutosi nel ventennio (per l'esattezza, il 93,36%).

Alla luce, quindi, di questa doverosa correzione, la situazione delle zone terremotate — anche per quanto riguarda l'entità dei flussi migratori — si presenta di una particolare gravità: infatti, l'indice del movimento migratorio — ossia, la sua incidenza sulla popolazione presente teorica al termine dell'intervallo di tempo considerato — risulta essere superiore di ben 3,42 punti rispetto al corrispondente dato per l'intero Mezzogiorno, mentre l'indice di ricambio della popolazione — vale a dire, l'incidenza del saldo migratorio netto su quello naturale — denuncia un'eccedenza negativa di ben 11,83 punti (93,36% contro l'81,53% del Mezzogiorno).

Con riferimento, poi, alle due fasce di Comuni individuati dal D. L. 13 febbraio 1981, n. 19, risulta che la prima — comprendente, come è stato già detto, i Comuni disastriati — ha fatto registrare, nel ventennio, un saldo migratorio netto di - 59.264 unità (con un indice migratorio del 22,03%) che ha assorbito l'86,69% del saldo naturale. Qualora, poi, per i motivi già detti, si escludesse dal computo il capoluogo di Potenza, il valore assoluto di detto saldo aumenterebbe a 64.172 unità (= 29,76% della popolazione teorica) con un'incidenza di ben il 133,51% sull'incremento naturale: il che significa, in pratica, che i flussi migratori, oltre ad assorbire per intero l'incremento naturale, hanno intaccato direttamente lo stesso patrimonio demografico di quei Comuni per il restante 33,51%.

Nel caso, invece, della fascia dei Comuni gravemente o particolarmente danneggiati, il saldo migratorio netto è valutabile in - 609.015 unità (= - 16,62%), cioè pari al 67,83% dell'incremento naturale avutosi nello stesso periodo. Anche qui, escludendo la situazione del tutto particolare della città di Napoli, si avrebbero delle modifiche più che sensibili: il valore assoluto scenderebbe, infatti, a - 476.408 unità, ma, poiché al tempo stesso la popolazione presente teorica che si sarebbe dovuto censire al 1971 in assenza di flussi migratori sarebbe stata di 2.265.954 abitanti (anziché 3.657.282), l'indice sintetico del movimento migratorio passerebbe al valore di - 21,02% (cioè, 4,40 punti in più del corrispondente indice lordo) e l'incidenza sul saldo naturale all'88,77% (ben 20,94 punti di differenza rispetto all'indice precedentemente valutato pari al 67,83%).

In pratica, quindi, il saldo migratorio netto dalla « Fascia A » ammonterebbe all'8,89% di quello relativo al totale dei 316 Comuni e salirebbe all'11,88% se dal suo calcolo si escludessero i capoluoghi di Napoli e di Potenza per la loro abnorme influenza sulle rispettive fasce di appartenenza.

Si rimanda all'allegata Tab. 2, per il dettaglio dei dati a base provinciale e regionale con riferimento alle due fasce.

Poiché, per ovvi motivi metodologici — visto che si è operato sulla « popolazione presente » e non già su quella residente —, queste valutazioni non possono non riferirsi agli intervalli di tempo compresi tra i censimenti ufficiali è fin troppo evidente che esse dovevano arrestarsi al 1971,

Tab. 2.: Valutazione del saldo netto migratorio 1951-71 dai comuni terremotati

Fascia	Province e Regioni	Popolazione presente 1951	Incremento naturale 1951-1971	Popolazione presente teorica 1971	Popolazione presente 1971	Saldo migratorio netto 1951-1971	Indice saldo migratorio	Tasso di ricambio
A	Avellino	111.641	35.120	146.581	107.914	38.667	27,74	110,09
	Salerno	19.568	4.644	24.212	15.778	8.434	34,83	181,61
	CAMPANIA	(131.029)	(39.764)	(170.793)	( 123.692)	(47.101)	(27,57)	(118,45)
	Potenza	69.592	28.597	98.189	86.026	12.163	12,38	42,53
	(senza Potenza)	( 36.542)	( 8.302)	( 44.844)	( 27.773)	(17.071)	(38,06)	(205,61)
	BASILICATA	( 69.592)	(28.597)	( 98.189)	( 86.026)	(12.163)	(12,38)	( 42,53)
	(senza Potenza)	( 36.542)	( 8.302)	( 44.844)	( 27.773)	(17.071)	(38,06)	(205,61)
	TOTALE FASCIA 'A'	200.621	68.361	268.982	209.718	59.264	22,03	(205,61)
	(senza Potenza)	(167.571)	(48.066)	(215.637)	(151.465)	(64.172)	(29,76)	(131,51)
	B	Avellino	360.069	83.713	443.782	304.253	139.529	31,44
Benevento		179.376	45.989	225.365	163.695	61.670	27,36	134,10
Caserta		81.349	23.016	104.365	79.752	24.613	23,58	106,94
Napoli		1.335.741	487.264	1.648.739	1.648.739	174.266	9,56	35,76
(senza Napoli)		( 311.198)	(120.479)	( 431.677)	( 390.018)	( 41.659)	( 9,65)	( 34,58)
Salerno		510.274	177.425	687.699	611.578	76.121	11,07	42,90
CAMPANIA		(2.466.809)	(817.407)	(3.284.216)	(2.808.017)	(476.199)	(14,50)	( 58,26)
Potenza		145.474	55.545	181.019	113.236	67.783	37,45	190,70
Matera		89.846	34.042	123.888	93.335	30.553	24,66	89,75
BASILICATA		( 235.320)	( 69.587)	( 304.907)	( 206.571)	( 98.336)	(32,25)	(141,31)
Foggia		57.412	10.747	68.159	33.679	34.480	50,58	(320,83)
PUGLIA		( 57.412)	( 10.747)	( 68.159)	( 33.679)	( 34.480)	(50,58)	(320,83)
TOTALE FASCIA 'B'		2.759.541	897.741	3.657.282	3.048.267	609.015	16,62	67,83
(senza Napoli)		(1.734.999)	(530.956)	(2.265.954)	(1.789.546)	(476.408)	(21,02)	( 88,77)
COMPLESSO 'A' + 'B'			2.960.162	966.102	3.926.264	3.257.985	668.279	17,02
	(senza Napoli e Potenza)	(1.902.569)	(579.022)	(2.481.591)	(1.941.011)	(540.580)	(21,78)	( 93,36)

coprendo, in tal modo, i due decenni trascorsi dal primo censimento di questo dopoguerra (1951). Solo le rilevazioni del prossimo censimento generale della popolazione, infatti, potranno consentire un loro aggiornamento al 1981 sì da aversi un quadro più completo della dinamica demografica e, quindi, dei flussi migratori in queste zone; ma è altrettanto evidente che, purtroppo, i dati su base comunale non saranno disponibili se non tra qualche tempo.

Anche se recenti ricerche di campo in questo settore hanno ampiamente dimostrato che l'entità di questi flussi si è sensibilmente ridotta proprio agli inizi degli anni '70, non vi è alcun dubbio che, per affrontare il più adeguatamente possibile i problemi posti dal terremoto e dai conseguenti necessari interventi di ricostruzione delle zone colpite, sia indispensabile poter disporre di una fotografia più recente e, al tempo stesso, più completa di queste realtà, così come esse si sono venute delineando — soprattutto per quanto riguarda il movimento migratorio — anche in quest'ultimo decennio o quasi.

In questa sede, però, non si può fare altro che procedere ad un arbitrario, pur se plausibile, arrotondamento dei dati prima riportati nella Tab. 2 per ottenere — almeno nelle sue grandi linee — un quadro più attuale della situazione migratoria nelle zone terremotate.

Su questa base — e con tutti i limiti propri di una tale operazione — si può facilmente ritenere, in sostanza, che, alla vigilia del sisma, il saldo netto migratorio ammontasse — per l'intero trentennio 1951-80 — a circa  $- 70.000 \div 75.000$  unità per i 36 Comuni classificati nella « Fascia A » ed a  $- 730.000 \div 750.000$  unità per quelli della « Fascia B », facendo passare il totale complessivo delle due fasce dalle  $- 668.279$  unità di cui alla precedente Tab. 2 a circa  $- 800.000 \div 825.000$  unità.

Qualora, poi, nella prima fascia non si considerasse la città di Potenza — per la quale, nel passato, si è avuto un saldo positivo che, presumibilmente, dovrebbe essere ancora in atto, a causa del ben noto fenomeno dell'urbanizzazione di quel capoluogo, anche se non si può, certo, ignorare che, proprio per i danni subiti da questo centro, dopo il novembre 1980 vi si sono registrati numerosi abbandoni momentanei — il precedente dato andrebbe corretto a  $- 80.000 \div 85.000$  unità.

Nel caso, invece, dell'esclusione di Napoli dal computo del saldo migratorio aggiornato per i Comuni della seconda fascia, la nuova cifra potrebbe attestarsi attorno a valori di  $- 570.000 \div 600.000$  unità poiché, all'opposto di quanto accade nel capoluogo lucano, da questa area, almeno a partire dal 1961, si sono avuti crescenti flussi emigratori che, date le sue dimensioni, hanno contribuito notevolmente ad accrescere il saldo negativo. Del resto, una sua inclusione non sarebbe affatto giustificabile e sintonica con l'ipotesi più avanzata di una possibile utilizzazione degli emigrati nell'opera di ricostruzione e di sviluppo, tanto più che — come è noto — in essa vi è sempre stato un altissimo tasso di disoccupazione.

Ove, quindi, si facesse astrazione di questi due capoluoghi, l'arrotonda-

mento aggiornato del totale complessivo delle due fasce — prima stimato in  $- 800.000 \div 825.000$  unità — si ridurrebbe a  $- 650.000 \div 685.000$  unità, ossia a valori pur sempre superiori a quello riportato nella precedente Tab. 2 per il ventennio 1951-71 ( $- 540.580$  unità).

In linea generale, però, e per correttezza di analisi, va aggiunto che, a seguito del sisma ed in particolare dalle zone più duramente colpite, si sono avute ulteriori partenze, difficilmente quantificabili e per le quali non è assolutamente dato di fare alcuna previsione sulla loro maggiore o minore persistenza nel tempo. In alcuni casi, infatti, si è trattato prevalentemente di spostamenti nell'ambito provinciale o regionale — anche per effetto della politica adottata dal Commissariato straordinario per le zone terremotate — che, oggi, possono, forse, essere considerati come del tutto riassorbiti; in altri, invece, sono state preferite destinazioni assai più lontane (non raramente si è avuto un ricingiungimento con familiari precedentemente emigrati al Nord o, perfino, all'estero) sia a carattere definitivo (soprattutto quando si è trattato di persone più anziane) e sia momentanee (in attesa che si chiarisse meglio la sorte dei propri paesi di origine).

Trattasi, in ogni modo, di un preziosissimo potenziale demografico che non può non essere considerato come una risorsa di primaria importanza per ogni intervento da attuare in queste zone.

Soprattutto nel caso dei veri e propri emigrati, per lo più provvisti di una qualche formazione professionale — che, spesso, attinge anche a specializzazioni di un certo livello — e, in particolare, di un'insostituibile esperienza socio-culturale — acquisita a prezzo di onerosi sacrifici nel corso di lunghi anni di emigrazione — che li rende maggiormente disponibili ad intraprendere proficuamente attività produttive, anche in settori nuovi, con criteri moderni e con una non trascurabile predisposizione ad assumersi perfino responsabilità imprenditoriali alquanto impegnative.

In moltissimi casi, poi, a ciò deve aggiungersi la disponibilità di apprezzabili risorse finanziarie, risparmiate durante l'emigrazione, per lo più in valute pregiate, oggi ancor più preziose dato l'andamento dei cambi. Quelle stesse risorse che, in passato, hanno alimentato l'ingente flusso delle rimesse, troppo frequentemente disperso in iniziative individuali ed occasionali niente affatto in grado di incidere efficacemente sulle situazioni locali — sia a livello individuale che nell'interesse delle condizioni economiche e sociali delle zone di origine — a causa della più assoluta mancanza di ogni e qualsiasi forma di assistenza e, ancor più, di un sicuro quadro di riferimento entro il quale poter individuare utilizzazioni più proficue.

Tutti aspetti, questi, che, subito dopo il sisma, furono adeguatamente segnalati in uno studio curato dal « *Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno* » della Facoltà di Agraria di Portici<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> « *Situazione, problemi e prospettive dell'area più colpita dal terremoto del 23 novembre 1980* » — Einaudi, Torino, gennaio 1981, pp. 9-94. È doveroso notare che alcune valutazioni dei flussi migratori, fatte in quella sede, differiscono da quelle prece-

In esso, infatti, oltre ad una prima delimitazione di quest'area, ad una sintetica ma efficace analisi della realtà preesistente, ad una valutazione del tutto provvisoria dei danni subiti e ad alcuni orientamenti secondo i quali avviare prontamente l'opera di ricostruzione, veniva puntualmente posto il problema di collegare strettamente a questa un programma di interventi finalizzati allo sviluppo di queste zone.

A tal riguardo era detto, tra l'altro, che « (...) Per uno sviluppo economico equilibrato ci sono qui oggi le due fondamentali premesse: un insieme di infrastrutture adeguate o facilmente adeguabili alle esigenze che lo sviluppo pone e la possibilità di richiamare — con opportuni incentivi, ma principalmente con la garanzia che si realizzi lo sviluppo industriale — di una notevole aliquota delle forze di lavoro emigrate o già qualificate o più facilmente qualificabili in conseguenza di quella esperienza (...) »<sup>8</sup>.

Non vi è chi non veda come questo, e non altro, sia il nodo cruciale da sciogliere, almeno oggi, visto che finora è stato sempre rimandato od addirittura rimosso, nonostante il conforto di positivi suggerimenti e di costruttive proposte presenti nei numerosi studi aventi per oggetto queste zone. Semmai, vi è solo da rammaricarsi che, per ottenere questo ripensamento, fosse stata necessaria una così dolorosa esperienza che si è venuta ad aggiungere a quella tradizionale ed endemica dell'emigrazione.

Ovviamente, ben diversa — e del tutto negativa — sarebbe la prospettiva se — nonostante quanto previsto dalla recente legge per le aree terremotate — ci si limitasse ad una pura e semplice opera di ricostruzione — magari perfino invischiata nelle purtroppo ben note difficoltà e pastoie che hanno colpito il Belice e, sia pure in misura minore, lo stesso Friuli — che ancora una volta disattendesse le pur legittime aspirazioni di queste popolazioni.

Ecco perché, costretti dal terremoto ad un « ritorno doloroso » in queste zone, è indispensabile che tutti — i cittadini, gli operatori, i ricercatori, ma anche, e soprattutto, le istituzioni e gli enti locali — assumano chiaramente e definitivamente l'impegno doveroso di « non lasciar perdere anche questa occasione » perché spunti, finalmente, quell'« alba nuova » che Rocco Scotellaro auspicava in una sua bellissima poesia.

GILBERTO-ANTONIO MARSELLI  
Università di Napoli

dentemente esposte in questa sede perché basate su altri raggruppamenti di Comuni, non essendo stato ancora promulgato il Decreto Legge 13 febbraio 1981, n. 19, al quale qui ci si è riferiti.

<sup>8</sup> Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno: *op. cit.* - p. 40.

## Summary

The essay presents a detailed study of the areas hit by the earthquake. In the same areas, in 1975-76, an in-depth survey had been carried out on the structural and dynamic characteristics of emigration. In the municipalities hit by the earthquake the net migratory balance, for the years 1951-1971, is estimated to be of approximately -540,000 units on a population of 2,480,000 units, theoretically present in 1971. Thus emigration would have almost totally absorbed the natural increase of the two decades.

The problem of reconstruction of the areas hit by the earthquake must compel, with more determination than in the past, to start a substantial « development with progress » in those areas of traditional backwardness. By offering suitable incentives and guarantees we should recall a certain quota of emigrant labour force.

## Résumé

L'essai décrit en détail les zones touchées par le tremblement de terre, dans lesquelles avait été réalisé, pendant les années 1975-1976, une enquête approfondie concernant les caractéristiques structurelles de l'émigration. Le solde migratoire, dans les communes touchées par le tremblement de terre et pour la période 1951-1971, peut être calculé autour de - 540.000 unités sur une population théorique présente, pendant l'année 1971, de 2.480.000 habitants: il aurait donc absorbé presque totalment l'accroissement naturel pendant les vingt années.

Le problème de la reconstruction des zones touchées par le tremblement de terre doit provoquer, avec une majeure détermination que dans le passé, un substantiel « développement avec progrès » dans ces zone qui manifestent une traditionnelle infériorité et doit rappeler, par des réelles garanties, une partie des émigrés.

# Migration Policies and Return Migration with Particular Reference to Yugoslavia

At present, there are about 20 million migrant workers in the world, of which 12 million are from developing countries. In the industrially developed countries of Western Europe in 1971, more than 10.6 million migrants were employed, of which 6.7 million migrants came from other European countries. These figures represent part of the large scale unilateral migration of workers from the Mediterranean countries which started in the 1950s. By 1976, the number of foreign workers had dropped to approximately 7.5 million, but the overall number had increased to 13 million persons, if family members are included (The Brandt Commission, 1980). European labour migration has reached a point where the basic orientation is to stabilize the level of the existing migrant structure in a manner that would satisfy both the short and long-term needs of the receiving countries. This has been implemented by restricting new employment, by implementing economic and social integration measures for those foreign workers and their dependents for whom there is a more permanent demand in receiving countries and by enforcing return movements of migrants to their countries of origin.

This paper will attempt to briefly outline the causes for the import of labour, how migration policies have developed and changed and what new trends can be perceived in the migration flows of people as a result of these policy changes, as well as what certain countries of emigration are doing to respond and deal with these changes. SFR Yugoslavia will be taken as a particular example due to the fact that it possesses certain special characteristics as regards to its political-economic system and its particular situation as a non-aligned Mediterranean country regionally and economically located between Eastern and Western Europe.

## 1.1 *Causes for the import of labour.*

The import of workers facilitates the adjustment of advanced economies to changes in industrial specialization helping them to maintain a dominant position in the international system. However, while in the industrialized countries the contribution of migration to growth is very

significant, in the sending countries, migration serves to perpetuate underdevelopment and reinforces their external dependency.

After World War II, the pursuit of growth and full employment as political objectives changed some conditions which governed the operation of pre-war capitalist systems. During this period of time, "economic growth had become a necessity more than ever before, because only in this way could capitalism show reason why it should not make way for a radically different social order" (Praeger, Theodor; cited in Marshall, 1973, p. 10). This politically induced expansionist bias of Western Europe was much aided and encouraged in its initial phase by the Marshall Plan and American prodding, but later it gained momentum on its own. Western and Northern advanced countries succeeded in attaining higher growth rates and in raising living standards in the context of ever-expanding international trade (Marshall, 1973).

Within this context of ever-expanding international trade, the post-war economic orientation of Western European countries was towards the import of labour, particularly from the Mediterranean countries, which resulted in a cheaper work force. This in turn contributed to making European products more competitive on the world market in relation to products from the United States and other countries, and by the same token, made European firms more attractive to American investors (Petrović, 1979). It is within this framework of the stratified system of international and economic power relations that the import of labour must be considered. The migration of workers is a product of uneven development in the world and thus cannot be considered as an independent, isolated or marginal phenomenon. Rather, economic growth and labour migration have become inseparably linked and fluctuations in one or the other may have widespread repercussions on social, political and economic developments in both the sending and receiving countries, the results of which are endured first hand by the migrants and their families.

## 1.2 *Migration policies and migration patterns.*

A fundamental element in migration policy is the selection of a basic pattern of migration. In this regard, three basic patterns can be stated, namely a rotation concept, an integration concept and an assimilation or settlement concept (Schiller, 1975). By definition, a rotation pattern is one in which continuous rotation of the foreign population is enforced and in which a definite limit on the duration of stay is envisioned. The integration pattern refers to migration of an indefinite time period, although bounded at some point in time, in which there is the possibility of workers being joined by their families. The assimilation or settlement pattern, on the other hand, implies permanent immigration,



the aim of which is the adoption of a new nationality and assimilation into the society.

These different patterns of migration were advocated by migrant receiving countries at different times according to their needs, although unanticipated combinations and transformations have occurred in the course of the last three decades. Thus, while compulsory rotation might be the ideal pattern sought for in Western European countries, they usually apply the integration pattern, and assimilation practices are usually stressed for the second generation migrants — children of migrants who either accompanied their parents to the receiving countries or who were born there. However, assimilation practices also can be applied to areas where there is a disproportionately high percentage of foreigners, as was the case in the area of Salzburg, Austria where it was concluded that a high proportion of foreigners in the population (over 20%) called for a policy of assimilation, while a proportion of 5% warranted a rotation policy (Schiller, 1975). The integration policy often leads to the unsatisfactory situation where migrants have been resident in a country for over 10 years, so that they may be free of residential or occupational restrictions, but they have no political rights because of difficulties in becoming naturalized, etc. They are thus economic, but not political citizens. In many cases, the same fate awaits the children of these migrant workers.

Compulsory rotation, on the other hand, where the period of migration is fixed in advance by contract (i.e. 3-5 years) and the family of the migrant stays home, is practiced by labour-importing socialist countries, e.g. agreements between Algeria and the GDR in 1974, concerning the temporary migration of 5,000 Algerian workers to work in the building sector for three years; agreements between Egypt on the one hand and Czechoslovakia and Bulgaria on the other for the employment of 15,000 and 10,000 Egyptian workers respectively (Böhning, 1976).

The "new emigration" from such sending countries as Greece, Portugal, Turkey, Yugoslavia to the oil producing regions of North Africa and the Middle East Gulf region is also of this compulsory rotation type, where the work force, predominantly male in structure, goes to work on fixed term contracts.

### 1.3 *Bilateral agreements.*

A specific feature of the massive migration of mostly manual workers, characteristic of the late fifties and in particular of the sixties, from less developed countries to the advanced countries in Western and Northern Europe, was that the advanced countries actively recruited foreign workers, which was carried out under the auspices of bilateral agreements signed between the sending and receiving societies and by the creation of an international network of institutions whose purpose was to recruit workers

from the Mediterranean countries (representatives were stationed in Lisbon, Madrid, Athens, Belgrade, Istanbul, Casablanca, Tunis, etc.).

These bilateral agreements were conducted in an atmosphere of optimism since it seemingly served everyone's interests: the industrially developed countries gained an indispensable work force, countries in development resolved their internal unemployment, and the chance was created for workers to earn better wages and even become professionally skilled in the industrial countries. A closer look at the texts of these agreements, however, demonstrates that the sending countries were in a weak position as negotiating partners, not strong enough to ensure effective equality of treatment for their country's citizens. The immigration countries controlled the selection of foreign workers, their entry and their residence, in accordance with the type of migration pattern they preferred. Thus, they were in the position to accept only as many workers as they wished and only those with qualifications as suited their needs. Furthermore, the labour importing countries could resort, ultimately, to a repatriation of workers they no longer needed. Interestingly enough, in these agreements with the economically developed countries, there was no protection clause regarding the right to stay and employment of migrants in the case of an economic recession in the countries of employment, nor were they interested in such a clause.

Since the entire postwar economic history of Western European capitalism anticipates the periodic recurrence of recessions, the strategy of the receiving societies, in the case of recession, can be seen in these bilateral agreements. For example, in the bilateral agreement between the SFR of Yugoslavia and the FR of Germany, it is stated that "the government of Yugoslavia will accept on its territory at all times and without formality, persons who on the basis of this agreement, entered the FR of Germany and who possess Yugoslav travelling papers, insofar as these persons do not have a residence permit". Similar statements appear in agreements between the FR of Germany and Greece, Tunisia, Morocco, Spain and Turkey (Petrović, 1979). From this viewpoint, migration can be seen as playing a "buffer-function", the role of foreign workers filling the gaps in times of expansion and fired in times of recession (phrase coined by Bingemer in Bingemer /Meistermann-Seeger/ Neubert, *Leben als Gastarbeiter*, Köln und Opladen, 1970), or simply not having their resident permits renewed, and thus being sent back to their countries of origin. The migrant role thus serves an important function in the great national and supranational economic systems of Western European countries.

## 2.1 *Structural Changes and Return Migration.*

The issue of return migration came to the forefront because of a number of developments, in particular the economic recession of 1967,

the energy crisis of 1972, which was followed by a slowdown of economic growth on a world-wide scale and by the restrictive policies immigration countries adopted regarding the admission and employment of foreign workers. Some of the specific policy measures that were proposed included unilateral decisions to suspend migratory flows, putting a ceiling on the number of migrant workers, either on the national or regional level or per enterprise, not prolonging contracts of migrant workers, discouraging employers to hire foreign workers by asking employment fees, opting for a policy of rotation instead of integration and assimilation, as well as trying to induce migrants to return home by offering special incentives (Van Gendt, 1976).

In order to understand the nature of the present economic situation as compared to the similar situation of the 1967 recession, several principle structural changes which have taken place should be taken into account. These changes would include a) structural changes in the economies and economic policies of the receiving countries, b) changes in migration itself, c) modification in the behavior of migrants and, d) changes in the direction of migration policies (Tapinos, 1976).

a) *structural changes in the economies and economic policies of receiving countries*

While the actual principle of growth in Western European countries, which has been founded on a very rapid expansion in the industrial sector, made possible by an unlimited source of migrant labour, may not be questioned, these countries are becoming aware of the limits and human costs of their growth model. This phenomenon is particularly clear in countries like the FR of Germany, Switzerland and France, where problems of environment, pollution, working conditions and so forth, seem to have taken the place of problems concerning maximum growth. The dissatisfaction of indigenous workers with unpleasant jobs, until recently, had been accepted as a fact whose solution appeared to lie in foreign immigration. Actually, the effects of an abundant migrant labour force on work productivity were such that they enabled the industrialized European countries to successfully use all the possibilities of semi-automated production, and thus avoid radical restructuring of their technological production processes (Reyneri, 1979). Now the debate concentrates on changes that should be made in the pattern of growth to *eliminate* such jobs, when being a different matter.

b) *changes in migration*

At the start of the migration of foreign workers in Europe, migration was considered to be a temporary phenomenon in response to certain fluctuating scarcities. However, certain sectors have regularly relied on foreign migration for their labour supply, which in numerous cases reaches very large numbers and represents an important part of the total strength,

Switzerland being one example in this regard. Thus, the labour market can no longer function without foreign workers unless serious modifications are made. In France, for example, most of the new industrial jobs created between 1962 and 1968, have been filled by foreign workers. In many cases, foreign concentration in certain sectors underlines the structural character of labour shortages.

c) *modification in the behavior of migrants*

The migrants perceptions about the duration of their stay significantly affects their participation in the receiving society. Philpott (1970) has made a correlation between the length of stay of migrants and their orientations. Hence, migrants who believe that their sojourn is temporary, whether in actuality this is the case or not, maintain a strong orientation towards the sending society and participate less in the receiving society, while those who migrate with the expectation of establishing a permanent new life, have less motivation to maintain close contacts with the sending society.

The length of foreign workers' stay in the FR of Germany has increased, so that more than half of the migrants stay in the country for over five years. For example, 60% of Yugoslav migrant workers stay an average of 8 years abroad, while 30% stay up to 10 years. (Baučić, 1980). After the decision was made to forbid the recruitment of foreigners (Anwerbstopp) in 1973, although the number of employed foreigners had decreased from 2.6 to 2.1 million (or by 25%), the number of foreigners living in the FR of Germany increased on account of family reunions and births in migrant workers' families, and amounted to 4.5 million by the end of 1980. That means, there were half a million more foreigners then at the end of 1973 (Haberl, 1980). In the case of Yugoslavia, the number of dependent family members abroad increased by 10,000 both in 1978 and 1979. Thus, for the first time since 1974, there was an increase in the total number of Yugoslavs resident elsewhere in Europe. (The total number amounts to 1,095,000: 690,000 active members and 405,000 dependents; of which 58% of the active members are in the FR of Germany.) (SOPEMI, 1980).

The above figures illustrate that there can be anticipated a much higher number of permanent settlers than had been expected originally. When the psychological orientations of migrants shifts from the idea of returning to the country of origin to permanently settling in the receiving country, their attitudes towards careers, children's education, relationships within the community, in short, most aspects of life shift. As a producer, the foreigner now wants to have his share of the economic and social progress. Of course, the exigencies of political, economic and social variables operating in the receiving society hinder the migrants' desire for fuller participation. As a case in point, the demands of foreign workers have not really been sufficiently included into the trade union programs.

In Belgium, for example, in the April-May 1979 election for trade unions in the Limbourg coal mining district, the immigrants were under-represented in the various unions and it seems that their position within these bodies is tending to deteriorate (SOPEMI, 1980). Also, even if a union defense for migrants' salary exists, it does not necessarily mean a defense of their employment, since in the world of labour and trade unions priority tends to be given to the guarantee of employment of nationals.

d) *change in the direction of migration policies*

The migration policies which were adopted in 1973, were both the result of earlier modifications and more generally, a reflection of the desire to reduce immigration. It must be stressed that the fuel crisis, which coincided with the imposition of restrictive policies, helped to provide a pretext for this policy, rather than the true reason. The restrictive policy adopted by Switzerland, France and Germany for example, did no more than develop the trend which had been in evidence earlier, and which was influenced to a great degree by political and social reasons. The fuel crisis was politically handled and in fact, simply made it easier to modify migration policies which had long been expected and desired. Doubts were raised about the desirability of employing migrant workers because of social clashes which occurred and keep occurring, between the local and migrant populations, and because of the additional costs required for the social infrastructure. Chancellor Helmut Schmidt, during his re-election campaign advocated how necessary foreign workers had been to the economy and how they had to be better integrated into the society. However, to this thought he added: "Four million is enough. It's not easy for Germans who live in an apartment house and who don't like the smell of garlic to have to put up with it and even to have a lamb slaughtered in the hallway. We're not a job placement agency for the entire world!" (The New York Times, Sept. 29, 1980). The Christian Democratic minister of Baden-Württemberg happened to be accused by Schmidt of also trying to stir up hatred against foreigners as an election tactic.

Thus, the recession came at a time when certain structural changes had occurred or are in the process of occurring. Selective economic growth is emerging as a very important policy issue and while new migration is discouraged or has been completely halted, there is an increase in the number of foreign residents in receiving countries as a result of family reunions and births. A complex inter-relationship of economic, political and social factors have turned migration policies from active recruitment into the direction of stoppage, while certain structural factors remain in the receiving societies which need foreign workers. For example, the need of the labour market in Switzerland in 1979 far exceeded the fixed (for social reasons) cantonal quotas for foreigners. Furthermore, the predicted growth rate of the available working population for all the developed

Western European countries seems to be low (0.5% on the average) which appears to be not only insufficient in volume to continue growth, but also unsuited in structure to industrial development (Tapinos, 1976). Thus, restrictive policies are adopted while private enterprises still demand foreign workers.

Such actions however, may produce the opposite results of what was originally intended. A holding back effect, accompanied by a stabilization in figures of foreign workers, develops when migrants no longer have the possibility of returning temporarily to their country of origin without the risk of being forbidden re-entry into the receiving country. Furthermore, the political control of the entry of foreign labour while the demand remains high, together with a continuing surplus labour supply in the countries of origin, has led to a marked increase in illegal migration and clandestine employment, especially in individual branches of the economy. According to the evaluations of the Federal Bureau for Manpower, in the FR of Germany there are at present more migrant workers employed clandestinely than officially (Haberl, 1980). In the Netherlands, it is estimated that there are between 20,000—40,000 illegal foreign workers. Such workers possess no rights and live in abominable conditions (SOPEMI, 1980).

In an ironic turnabout, the number of illegal migrants in the *sending* societies has also increased dramatically. The figure in Italy is thought to be around 500,000 for 1979 or 2.2 per cent of the labour force! These workers are employed in the service sector in large cities (domestic servants, hotel and restaurant staff, in the cleaning services), agriculture and fishing, the building trades, the mines and iron and steel industry. They mainly come from Africa (Morocco, Tunisia, Algeria, Egypt, Somalia and Ethiopia (Eritrea), from Greece, Spain, Portugal, Yugoslavia and from other EEC countries, while Spain and Greece themselves import workers (among others, people from the Philippines, mainly for domestic services) (SOPEMI, 1980).

However, for the sending countries, the major problem remains development, in which the problem of migration remains an integrated part of the general policy of economic development and co-operation between nations. In this regard, some emigration countries are now inclining towards a fundamental policy change towards outmigration. This next section will examine some aspects of return migration, the appraisal of certain incentives that have been and are being implemented in connection with trying to stimulate the return of migrants to their countries, particularly in the case of Yugoslavia.

### 3.1 *Return Migration*

Return movements are brought about by a combination of economic, social and political developments in immigration countries which have

already been discussed, as well as by developments in emigration countries who make efforts to attract their workers from abroad.

There have been attempts by receiving countries to force migrant workers home, as in the case of non-renewal of contracts, not giving residence permits, etc. as well as trying to persuade or induce them to return voluntarily. These special incentives were suggested during the course of the energy crisis in countries like the Netherlands who proposed giving potential returnees the lump sum of 5,000 gouldens and the FR of Germany, where the idea of paying migrant workers DM 1,000 to return home was seriously considered. While the measure was not applied at the national level in the FR of Germany, it was however, practiced at the factory level, i.e. the automobile industry. Car manufacturers granted terminal payments of up to DM 6,000 to workers who were prepared to leave the company and the country. The offer was accepted by several thousand foreign workers. However, most of these workers did not leave the country but instead, took up employment in other sectors.

These special incentives did not turn out to be very successful, since the migrants' decision to return home will always be considered in the light of alternatives, that is, the possibility of employment in the sending country. As a result, there was a trend to put the financial resources at the disposal of the governments and research institutions in the migrants' home countries for the purpose of stimulating and creating possibilities for their employment.

One of the first exchanges of experiences related to the problems of migrant workers' return was held in December of 1972 in Split, Yugoslavia under the auspices of the Co-Operative Action Programme of the OECD, where the productive use of migrant workers' savings was discussed. In April of 1974, the Technical Co-Operation Service and the Manpower Policy Division of the OECD jointly arranged a meeting to discuss the launching of a joint project on government services for returning migrant workers and reintegration into their home country. The main objectives of this project are to assist participating Member countries in developing a consistent and comprehensive approach concerning the reintegration of migrants into the socioeconomic system of their countries, i.e. by developing small and medium scale industries in high emigration areas. The four main goals are a) to make migration a component of general development schemes, b) to develop these underdeveloped areas and thus give work to returning migrants, c) to induce migrants to return to these created jobs, which they have helped create through their savings, and d) by creating jobs, to avoid further mass migration. The sending countries which are actively participating in this project are Finland, Greece, Italy, Portugal, Spain, Turkey and Yugoslavia in conjunction with the major receiving countries through the intermediary of the OECD.

### 3.2 *The Case of Yugoslavia: Evolution of Migration Policies.*

Yugoslavia was the first, and to this day, the only socialist country in the world which permits free labour migration of its working age population to countries of Western Europe. Since 1945, Yugoslavia has had three distinct and consecutive migration policies which have reflected not only the socio-economic development at home, but also the development of Yugoslav foreign policy.<sup>1</sup>

In the period from 1945 to 1962, Yugoslavia's migration policy was a restrictive one. The official standpoint towards outmigration was negative. The post-war efforts aimed at full employment, and Yugoslavia needed all of its manpower to reconstruct and industrialize. During this period, Yugoslavia attempted to bring back emigrants from abroad, especially from overseas. Although there is no data on the return migration which immediately followed the war, it is generally known that a part of the returning migrants found it difficult to reintegrate into the new Yugoslav society and left the country after a short stay.

After the break in 1948 with the Soviet Union, Yugoslavia continued to restrict emigration of its citizens abroad. In 1950, workers' management was introduced into state enterprises which meant that control of management was taken away from the state bureaucracy—an important step towards transforming the state sector into the socialist sector. After 1951, enterprises could enter directly into commercial transactions and other relations with foreign enterprises. Thus, by 1952, Yugoslavia had changed from a centralized model of planning to a decentralized model (Bičanić, 1973). Yugoslavia adopted a new policy aimed at the country's participation in the international division of labour and the internal economy gradually changed to a more capital intensive economy accompanied by a higher productivity of labour. The result of the rationalization of production was an increase in the number and rate of unemployed. By 1958, there were 132,000 unemployed and the unemployment rate increased to 5.2% of the labour force. At this point in time, it is estimated that there were about 10,000 persons working abroad, illegally.

In 1962, Yugoslav migration policy underwent significant changes—employment abroad was accepted as a necessity. In the same year, a special amnesty law was passed to enable all those who left Yugoslavia illegally to change their status from that of political emigrants to that of economic migrants. By 1964, employment agencies all over the country introduced special employment services for Yugoslavs willing to work abroad. The economic reform of 1965 further developed the policy of deliberate and conscious attempts to obtain a greater share of world trade,

<sup>1</sup> See: Baučić, Ivo: *Yugoslavia in The Politics of Migration Policies*, D. Kubat, ed. Center for Migration Studies, New York 1979.



not only through commercial operations but by efforts to further integrate the Yugoslav economy into the international division of labour. As a result, modernization in 8,500 enterprises took place, with aims at selective industrialization with comparative advantages. This was accompanied by a rural-urban exodus, since technological progress was particularly emphasized as a condition of economic progress. Significantly enough, in the range of priorities of main planning objectives in the Yugoslav Five-Year Plans, the standard of living of the people, which was the last priority in the first plan (1947-51), in the fourth plan (1966-70) became a priority of the first rank. This combination of factors, the shift to capital intensive methods, accompanied by an exodus from the agricultural areas, led to a higher unemployment at home and to a massive exodus abroad.

Table: *Yugoslav Workers in Europe (1954-1976)*

<i>Year</i>	<i>Estimated in Europe</i>	<i>Year</i>	<i>Estimated in Europe.</i>
1954	3,000	1966	210,000
1955	3,500	1967	220,000
1956	4,000	1968	230,000
1957	4,500	1969	420,000
1958	10,000	1970	550,000
1959	15,000	1971	660,000
1960	18,000	1972	760,000
1961	30,000	1973	830,000
1962	50,000	1974	820,000
1963	90,000	1975	790,000
1964	115,000	1976	750,000
1965	140,000		

*Source:* Centre for Migration Studies, Zagreb.

The government felt that labour migration represented a temporary solution generally, and that employment abroad of Yugoslav workers was a temporary measure that should be encouraged. However, after a dramatic increase in the number of Yugoslav workers employed abroad, observations and research began to show the negative consequences of out-migration: postponement of return, different forms of alienation, social problems within the migrants' families, unfavourable effects on the defense capacity of the country, departure of employed (in 1971, 40.2% of the migrants had been employed in Yugoslav enterprises before they secured employment abroad), departure of skilled workers, often with skills in which Yugoslavia

itself was undersupplied, unproductive utilization of migrants' savings and remittances.<sup>2</sup>

Such findings and realizations induced a change in the political attitudes towards out-migration by the early 1970's. The core of the new migration policy of Yugoslavia can be found in two documents: the 1973 Law on the Basic Conditions for Temporary Employment and Protection of Yugoslav Citizens Abroad and the 1974 Social Compact on the Temporary Employment of Yugoslav Citizens Abroad and the Return of Yugoslav Citizens from Employment Abroad. The significant feature of the third stage of the migration policy is the emphasis on return home. The 1974 Compact is the first document on migration in Yugoslavia and the first in the world, in which the term, return of migrants from employment abroad, is mentioned. This 1973 Law, in accordance with the Compact, requires that the productive sectors in the social sector of the economy and all administrative and self-management structures open the way for a gradual return of Yugoslav citizens and for their inclusion into active economic and social life in Yugoslavia. One of the features which is particularly stressed is the investment of part of the workers' savings to provide new jobs, in order to increase the material basis of associated labour.

Some of the general measures adopted include more liberal procedures for opening foreign exchange bank accounts for all persons owning foreign exchange who want to deposit their savings with Yugoslav banks and keep them in foreign currency; the introduction of interest rates by commercial banks; the granting of special discounts to migrant workers who want to purchase industrial products and pay for them in foreign currency by numerous Yugoslav enterprises; the granting of special benefits by communes to returnees who apply for construction permits for housing and businesses, as well as permits for conducting private productive activities; customs, taxation and other benefits which are granted to migrants when importing agricultural machinery, trucks, private automobiles and equipment for private productive activities. Aside from the aforementioned measures, the republics and autonomous provinces can directly purchase and freely dispose of 10% of the foreign exchange derived from migrants in their territory. The banks are also entitled to utilize 10% of the foreign exchange collected in the same manner for the

<sup>2</sup> Workers' remittances were negligible before 1965, but by 1976, they had grown to 1.7 billion U.S. dollars. The growth of remittances peaked in 1973, in relation to the purchasing power for imports. Between 1973 and 1976, real remittances declined by about 6%. This projected decline is expected to continue as the absorptive capacities of receiving countries declines, as opportunities for domestic employment increases, and if the repatriation of accumulated savings held abroad does not accelerate. Estimates of workers' savings held abroad range as high as 2.6 billion U.S. dollars, or the equivalent of about 150% of the total remittances in 1976 (Schrenk et al., 1979).

acquisition of office equipment and for the modernization of banking procedures (Beroš, 1975).

As far as the utilization of savings is concerned, money has been invested in both the social and private sectors. Relatively speaking however, the amount of money that has been invested in the social sector is marginal in value based on the number of migrants and total amount of money. In order to stimulate investment into the socially owned sector, the ultimate goal being to create new job opportunities, migrants who by bonds or make longterm deposits at the banks on behalf of certain working organizations, are not only entitled to interest on their money, but they can also become eligible for employment, vocational training or other agreed upon benefits. The working organizations have the right to use 80% of the foreign exchange derived in this way for the purchase of imported equipment.

In the private sector, savings have been mainly used in the overburdened tertiary sector, especially tourism and the catering industry (i.e. taxi drivers). Not much has been invested in the "cottage industries" and the production of handicrafts. Savings have also been invested, not always very profitably, into improving agricultural equipment in private agricultural holdings (i.e. purchasing of tractors).

Although Yugoslavia has adopted an active policy aiming at the return and re-employment of migrant workers, the main question remains how to induce those workers to return and move to the regions and sectors where their qualifications are in demand. For example, from 1976 till the present 400,000 people have abandoned the agricultural sector. Approximately 70% of those employed abroad had come from the villages (Ekonomska Politika, 1981). The realistic question remains just how attractive are agricultural activities as places of employment both for the returning migrants as well as for the remainder of the unemployed in the country.

As for the utilization of migrants' savings in the social sector, they have been mostly organized in small scale industry. The work organization "Pionirka" in Imotski, SR Croatia, was one of the first enterprises of this nature. The idea for this project was conceived in 1970, in an area which has been traditionally known as the region of highest external migration, not only in the country, but perhaps in the whole of Europe. There were no possibilities for employment here in the secondary and tertiary sectors and for one person employed in the country, there were almost four employed abroad, which amounted to 20% of the population of this community.

During the early stages of "Pionirka", a referendum was passed where every citizen of the settlement employed abroad made a grant of 500 DM as a contribution to cover part of the expenses for the construction of the knitwear plant, and by so doing ensured jobs for themselves or members of their families (Vedriš, 1978). In 1975, when it went into

operation, "Pionirka" employed 100 workers. Today it employs nearly 1,400 workers, approximately 40% of the total employed in the Imotski commune (*općina*). Of this total number of employees, approximately 300 workers had directly contributed funds for the creation of the enterprise. Unfortunately, in 1976, it ended up with a loss of about 40 million dinars (Imotska Krajina, 1977).

The general problems that have been encountered by this enterprise can be extended to the other 30 such work organizations that exist in different republics. As Vedriš (1978) points out, some of the basic difficulties that these work organizations must deal with include: a) unfavourable market position (overstocked home market with difficulty in placing goods on the foreign market, b) expansion of similar enterprises in other regions, c) insufficient basic infrastructure, i.e. roads, telephone communications, d) inadequately trained workers together with the lack of experienced management, e) low personal incomes (earnings of some of the employed in "Pionirka" are below the level of the guaranteed personal incomes in the Republic) and f) lack of good development projects and investment programs.

In order to secure itself better development and investment programs, Yugoslavia actively joined the OECD's international project "Services for the Return and Reintegration of Migrant Workers" in 1974, and the subsequent OECD project "Pilot Schemes for Job Creation in High Emigration Areas", which was launched in 1977. Yugoslavia is implementing this project in several emigration regions in the different republics and autonomous provinces. The project fits into the general strategy of the Yugoslav economic development which aims to accomplish a more balanced regional development, with faster development of the developing regions. The emphasis of this project is on small scale industry, specialization and intensification of agricultural production, as well as other labour intensive activities.

Through this OECD project, the Swedish government has allocated the amount of 1 million Swedish crowns to Yugoslavia for the research of possibilities for employment creation in high emigration areas. Apart from Sweden, no other country of immigration or international institution has been directly included in this research project in Yugoslavia, although there have been negotiations going on with the FR of Germany, France and the Netherlands. The Netherlands had previously given two grants to Yugoslavia for the opening of work places in high areas of emigration. From this amount, two work organizations have been started, one in each of the republics of Montenegro and Macedonia, and two are in the planning stages, one in Bosnia and Hercegovina and one in the province of Kossovo (Baučić, 1980).

Through the co-operation between research institutions in Yugoslavia and the receiving countries, the possibilities are being investigated for industrial production transfer as well as various forms of business

and technical co-operation, which would include co-operation in production, the purchasing of equipment, training of personnel, marketing of products, joint appearance in the markets of Third World countries, granting of loans with a lower interest rate and a longer repayment term, as well as support for those Yugoslav requests which would contribute to a general improvement of conditions of her economic development and position in the international division of labour (Yugoslav National Team for Co-Operation, 1979).

### *Concluding Remarks.*

Yugoslavia has had a clear policy regarding migration of its citizens. Already in 1963, it was considered that migration was only a temporary solution. However, although the policy itself was clear and well formulated, for a long time the measures for the realization of this policy were not adequately worked out for all three parts of the migration process: the departure, the stay in the receiving country and the return. At first, the measures were oriented towards departure, then for a long time, efforts were concentrated to help, protect and in general make the stay of the workers abroad easier. However, the measures for the third stage of return migration are still not implemented in the most adequate manner (Baučić, 1980). For the most part, these measures are still dependent upon the countries in which the migrants work.

Between 50,000 to 60,000 migrant workers have returned annually to Yugoslavia since 1973, and it is foreseen that by 1985, 400,000 returning migrants will be seeking employment in Yugoslavia ("Ekonomaska Politika", 1981). At the Second International Conference for Migration (Istanbul, 1973), the World Bank estimated that the sending countries would have to obtain 70 billion dollars, in order to create working places for only 1 million returning migrants, a sum which corresponds to the total aid given by the industrially developed countries to the Third World countries during the period 1960-1970. (Petrović, 1979). Since the general economic situation has deteriorated, it would seem quite probable that publically supported schemes for international co-operation in such fields as return migration might also be more difficult to come by, giving the receiving countries an excuse for not owning up to the assistance they morally owe to the migrant workers and their home countries. Hopefully, this will not be the case and the Final Act of the 1975 Helsinki Agreement, which "encourages the efforts of countries of origin directed towards increasing the possibilities of employment for their nationals in their own territories, in particular by developing economic co-operation appropriate for this purpose and suitable for the host countries and countries of origin concerned" will be upheld.

RITA L. CHEPULIS  
*Zagreb*

## REFERENCES

- Baučić, Ivo  
 1979 *Yugoslavia*. In *The Politics of Migration Policies*. D. Kubat, ed. New York: Center for Migration Studies.
- 1980 « Migracije su korisne ako se ode, radi i vrati ». Imotska Krajina: 11 ožujka.
- Beroš, Marko  
 1975 *Policies, Measures and Instruments for the Attraction and Utilization of Savings*. In *Yugoslav Report, « Services for Returning Migrant Workers »* OECD Joint Project. pp. 7-20.
- Bičanić, Rudolf  
 1973 *Economic Policy in Socialist Yugoslavia*. Cambridge University Press.
- Böhning, W. R.  
 1976 *Migration of Workers as an Element in Employment Policy*. In *L'emigrazione dal bacino mediterraneo verso l'Europa industrializzata*. Franco, Angeli, ed. Milano. pp. 569.
- Brandt Commission's Findings on Population « *The Population and Development Review* ». Vol. 6, 1980 no. 2: 335-343.
- Ekonomska Politika  
 1981 « Šta odgovoriti povratnicima ». 12 januara, st. 15.
- Haberl, Othmar Nikole  
 1980 *Observations on Some Recent Trends in the Policy towards Immigrants in the FR of Germany*. « Rasprave o Migracijama ». Broj 65.
- Imotska Krajina  
 1977 Zrela « Pionirka ». 15 travnja, st. 1.
- Marshall, Adriana  
 1973 *The Import of Labour: The Case of the Netherlands*. Rotterdam University Press.
- Petrović, Zoran  
 1979 « Međunarodni odnosi i migranti povratnici ». Socijalna Politika i Socijalni Rad 4: 54-109. Beograd.
- Philpott, Stuart B.  
 1970 *The Implications of Migration for Sending Societies: Some Theoretical Considerations*. *Proceedings of the Annual Spring Meeting of the American Ethnological Society*. Robert Spencer, ed. Seattle: University of Washington Press.
- Reyneri, Emilio  
 1979 *La catena migratoria*. Bologna: Il Mulino.
- Schiller, Günter  
 1975 *Channeling Migration: A Review of Policy*. « *International Labour Review* ». Vol. III, No. 4: 335.
- Schrenk, Martin, Cyrus Ardalan et. al.  
 1979 *Yugoslavia: Self-Management Socialism and the Challenges of Development*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- SOPEMI - Continuous Reporting System on Migration  
 1980 OECD. Directorate for Social Affairs, Manpower and Education.
- Tapinos, Georges  
 1976 *Economic Fluctuations and Labour Migration*. « *Labour and Society* ». January. pp. 95-103.
- Van Gendt, Rien  
 1976 *Return Migration and Reintegration Services. A Synthesis Report*. OECD-Joint Project on Emigrant Workers. Helsinki. May 17-18.

Vedriš, Mladen

1978 *Investment of Migrant Workers' Savings into the Social Sector of the Economy*, Zagreb: Centre for Migration Studies.

Yugoslav National Team for Cooperation

In the Joint Activity of the OECD Pilot Schemes

For Employment Creation in High Emigration Areas

1979 *Cooperation with Migrant-Receiving Countries in the Creation and Realisation of the Job-Opening Schemes in the Under-Developed and High Emigration Regions of Yugoslavia*. Zagreb: Centre for Migration Studies.

## Summary

The essay analyses some of the most recent migratory trends in Europe in the light of labour turnover, integration and assimilation. The author states that after World War II the expansion of the European and international capitalistic system has encouraged or discouraged, according to the various circumstances, the transferral of workers to different countries.

Particular attention has been given to the case of Yugoslavia. The changing of its migration policies has often coincided with the different modalities of flows.

## Résumé

L'étude présente certains aspects de la dynamique migratoire la plus récente, en s'appuyant sur les notions « rotation », « intégration » et « assimilation ». On souligne que l'expansion du système capitaliste européen et international, après la deuxième guerre mondiale, a contribué à encourager ou décourager, suivant les cas, le déplacement des travailleurs dans les différents pays.

Un intérêt particulier est constitué par la Jugoslavie, dont les changements dans le domaine de la politique migratoire ont coïncidé avec les différentes modalités des flux de main-d'oeuvre.



## THE POLICIES FOR ECONOMIC AND SOCIAL REINTEGRATION OF RETURN MIGRANTS IN THE MEDITERRANEAN BASIN

### Summary of the International Seminar held in Catania (Italy), December 15-17, 1979

The Seminar, organized by ISVI and supported by Formez, is the third initiative of the International Workshop on Migration, which aims at joining scholars from the sending countries of the Mediterranean Basin since 1976. The first two seminars were held in Catania (1976) and Granada (1977). The aim of the Seminar held in Catania in 1979 was to provide a comparative analysis concerning the reintegration policies and proposals in order to carry out some common activities. The meeting was anticipated by a preliminary meeting held in Split (Yugoslavia), June 1979, in order to define a questionnaire and to provide a homogeneous outline for the national reports about the points at issue.

#### 1. *Participants and work agenda*

The following scholars and researchers, experts in the field of the migratory problems, took part in this meeting: prof. José Cazorla Perez, University of Granada (Spain); dr. Mladen Vedriš, Center for Migration Studies of Zagreb (Yugoslavia); prof. Vassilis Filias, National Center of Social Research, Athens (Greece); prof. Bahattin Aksit, Middle East Technical University, Ankara (Turkey); dr. Erdal Gurkan, Hacettepe University, Ankara (Turkey); dr. Stephen Adler, OECD, Paris; prof. Hartmut Hermanns, University of Münster (Germany); prof. David Gregory, Inter-American Council of Manpower Development (USA); prof. Ugo Ascoli, University of Ancona-Urbino; dr. Claudio Calvaruso, CENSIS, Roma; dr. Stefan Heiner and prof. Peter Kammerer, Centro studi EMIM, Roma; dr. Olga Napoli, Workshop on Mediterranean Area, University of Milano; prof. Amalia Signorelli, University of Napoli; dr. Gianfausto Rosoli, CSER, Roma; dr. Silvia Fatuzzo, Formez, Roma; dr. Clara Mughini, prof. Emilio Reyneri, dr. Girolamo Sineri and prof. Alberto Spreafico, ISVI, Catania.

The first part of the Seminar was devoted to the presentation and the discussion of the national reports, which dealt with the economic and social aspects of the migratory policies and their implementation. The second part was devoted to discuss the condition of the theoretical and empirical knowledge about the problems of return migrants' reintegration and the development of the sending areas.

During the last session, besides determining the methods and the phases of an active co-operation among the research institutes, the parti-

cipants discussed the possibility of realizing a comparative research about the return migration and the definition of general outlines of a wide project.

## 2. *National reports*

### 2.1. *The Italian report* (by Clara Mughini, Emilio Reyneri and Maria Scuderi)

Though temporary Italian emigration had begun in the late Fifties, the reintegration policies have been very recent (just after the stop of immigration flows in 1974), and mostly at a regional level. Italy is in a backward situation as far as the traditional policy concerning the maximization of remittances, that is for increasing the level of the foreign currency entering the country. Some kinds of postal savings are specially directed migrants, but in the Seventies the rates of interest have not increased as much as the bank ones because of inflation. Foreign currency accounts were created only in the February 1976, but because of their extremely complex administrative procedure this plan has failed.

As for the Savings investments, in no case the facilities for migrants concerning the productive activities and the housing purchase are related to the existence of bank deposits, as it is foreseen for the deposit-loan scheme. The assistance for setting up returnees in independent business is entirely at a regional level, but not all of the twenty regions have adopted this measure.

Two kinds of facilities, i.e. loans at an advantageous rate and/or grants on capital expenses, are available for agriculture, handicraft, tourism and small trade sectors. There is no preference given to co-operatives and only two regions give some grants to cooperatives formed by 2/3 of migrants.

As far as employment services are concerned, since 1975 a national law has been giving unemployment benefits to returnees who have been dismissed or whose contract is finished; these benefits are granted for a maximum period of 180 days only for those migrants who return within six months from their dismissal and who register themselves in the employment office within 30 days after their return. The registration does not grant any real employment possibilities since in Italy registration is not an instrument to relate labour demand and supply. We have to remember, however, that in Italy it is very easy to be registered in an employment list for the agriculture, sector, since there are no controls either on the real unemployment or even on the effective presence in the region of origin; thus many migrants who are still abroad are registered in these lists.

As for social aspects, Italy, as a EEC member, recognizes the retur-

nees' stage abroad in order to complete the pension period. It is also easy to obtain disability pensions, even if of low amount; therefore many returnees, who did not reach the necessary conditions for an old-aged pension, have been nevertheless able to obtain a pension easily.

All the regions repay part of the expenses for the return journey after a minimum period of emigration, but generally only to migrants who are old-aged, disabled or who have material needs.

Migrants have the right to be included in the lists for the adjudication of houses built through public funds. In Italy, however, these building plans have not been functioning for some time. Some regions give advantageous loans for the purchase, building or renewal of returnees' houses.

Besides, there exist specific measures aimed at maintaining a link between migrants and sending regions, such as the repayment of Summer holidays expenses, the repayment of travel expenses for the national elections and the grant of scholarships to migrants' children.

In conclusion, we can argue that regional migratory policies are almost exclusively limited to welfare measures; in fact until 1978 expenses for the productive sector and housing amounted only to 5.4% of the regional budget for returnees.

As far as the general policies, since the Fifties Italy has tried to realize an economic policy to develop the Southern backward regions, which are also the regions where the migratory out-flows are the strongest. As a result of this policy investments in some big capital intensive factories and in public works were planned, whereas impact on the employment was small. The consequence was that many local industries had to close because of the open market of goods. In the Seventies the public policy in favour of the Southern regions became mostly a welfare one, particularly in order to distribute family subsidies. In the opinion of some experts it has helped stopping new migratory flows.

As far as special measures, the Italian governmental authorities have never tried to organize migrants' programmed returns or to create concrete productive activities in order to employ the returnees. However, a pilot project has been set up in the Caltagirone area (Western Sicily) by the Cooperatives League and the CGIL trade union. The preliminary phase of the research has just been carried out by ISVI in collaboration with Formez (Rome).

We finally mention that Regional Committees for emigration, whose members represent local migrants' organizations, trade-unions, entrepreneurs' organizations and local bodies, have been set up for 5-6 years in almost all the Italian regions.

## 2.2. *The Greek report*

According to Prof. Filias, who presented an oral report, there is no Government policy concerning migrants. This attitude is not a fault of the present administration because during the dictatorship emigration was considered a blessing to push out of the country undesirable people. Now the new emigration flows have decreased and it is quite impossible to reemigrate, except for skilled workers towards the African countries.

Approximately more than 90% of return migrants are not going to work in the primary sector but in the tertiary one. A new phenomenon is now spreading, that is immigration of more than 60,000 Pakistanis and Tunisians, who work in the worst jobs which native labour force have refused.

Prof. Filias added that the National Center of Social Research has begun a large research on migration at the beginning of 1978. Returnees, family members, non migrant people and authorities have been interviewed in seven large districts of the country which are heavily touched by emigration, and in nine large and four small cities in Germany. This survey aims at analyzing:

- the causes of migration,
- the adaptation and the level of migrants' aspirations abroad,
- the economic, social and demographic impact of return movements,
- the evolution of migratory policy,
- a special investigation about the statistical approach on migrants' return,
- the problems of migrants' second generation.

Various organisms work together to carry out this project: the Ministry of Coordination, the Ministry of Labour, some institutes for social and economic research.

## 2.3. *The Yugoslav report* (by Mladen Vedriš)

Yugoslav migration policy is based on a basic assumption, that a definite return of workers temporarily abroad is necessary and socially useful. In 1976 programmes of measures and actions for the gradual return and active reintegration of migrant workers were started on all administrative levels. We can distinguish the specific measures and the general policies.

Special importance has been given to the promulgation of programmes by organizations of associated work. The implementation of these operative plans was a delicate process which has not yet produced the necessary results.

*Customs policy.* Depending on the length of temporary employment abroad, there are possibilities of importing inventory valuables (if not

included on the "negative duty list" concerning material produced in the country), duty-free or at lower customs duties. The condition is that the return-migrant carries out the business activities for which he imports this inventory. However, if migrant workers associate their funds within organizations of associated work in order to employ themselves, there are no exemptions regarding the importation of equipment.

*Investment of savings.* It is estimated that 2/3 of the total accumulated savings of migrant workers have been utilized in securing housing, while about 1.5% have been spent in opening/advancing adequate economic activities.

In 1970 the first initiative was realized for accumulating foreign currency savings from migrant workers, with the goal of financing investment programmes of work organizations in order to employ migrants (fixed-term depositors) or members of their families; 15-20 other similar initiatives were realized in the period 1973-'76. Despite a great interest and the economic viability of this form of utilizing foreign currency savings, this initiative did not develop from a model into a system. The fundamental reasons are insufficient economic stimulants for work organizations which decide upon this method in order to secure a part of their investment means as well as investment into emigration regions which are economically underdeveloped.

*Professional training of migrant workers.* Training is carried out in host countries by educational institutions from single republics/autonomous provinces according to programmes of education identical to those adopted in Yugoslavia.

There are some organizational difficulties and a relatively small amount of workers use these professional opportunities. The reasons are many but the fundamental one lies in the fact that workers do not know whether their new/higher qualification skills shall gain them employment after returning home. Professional training abroad is entirely financed by the tuitions of the students.

*Aid for return.* In material form it does not exist at any level.

The general economic policy offers the opportunity of realising some indirect effects in the sense of stimulating the reintegration and the return of migrants. Thus, one of the investment priorities in the past, and probably in the next national plan, is the encouragement of all forms or housing constructions (e.g. advantageous housing credits).

A further contribution to stimulating return consists in the encouragement given to the development of small scale industry, specially in the service and manufacturing sectors, through taxation policy, assurance of business, space and so on.

Yugoslavia has conducted an *active migratory policy* directed to all the three phases of the migration cycle. Especially important are two laws, the first one relating to the basic conditions for temporary employment and the protection of Yugoslav citizens abroad (1973); the second

one, which is a social agreement among the republics and the autonomous provinces, relating mainly to a programme of measures for migrants' return.

The use of foreign financial resources has been regulated in an institutional framework through the establishment in 1978 of a fund for financing the increase of employment in underdeveloped and markedly emigration areas in Yugoslavia. The Fund's duties are to collect resources which other countries give to Yugoslavia in the form of grants-in-aid or loans on the basis of co-operation in the employment sector. Credits, which form the Fund's resources, are also granted to investors who operate in regions which are not economically underdeveloped nor markedly emigration areas, if they invest resources from such credits together with their own funds in the development programmes of the economically underdeveloped and markedly emigration areas of the country.

#### 2.4. *The Spanish report*

According to Prof. Cazorla, who has presented an oral report, the problem of returnees is "top secret" for the Instituto Español de Emigración, which has been adopting a welfare migratory policy since its setting up in 1956. There are no public laws, but only administrative instructions for the local Government delegates. Besides this institute is absolutely inefficient, also because it is like a "spring-board" to obtain better jobs for the employees, so nobody remains long to arrange in advance a long term policy.

There have been no new emigration flows towards Europe during recent years; on the contrary the number of returnees is increasing and therefore the official rate of unemployment has gone up from 2.6% in 1974 to 8.3% in 1979. In 1973, notwithstanding the fact that Spain was the tenth industrial country in the world, remittances and tourism were the biggest earnings of the balance of payments, but since then the first ones have been decreasing because of migrants' return, while the second one has been in crisis for the political instability after 1977, so Spain presents now a deficit in the balance of payments. Up to date migrants' remittances have been invested for the development of the Northern more developed areas. Government tried to make a special legislation in creating bank accounts for migrants in order to invest in small businesses or to buy a house, but with an inflation rate of 25% it is improbable that people save their money in a bank for two years.

Prof. Cazorla gave some details about a joint research with prof. Neto and prof. Gregory about returnees in the South of Portugal and Spain, chosen because of their similar political and economic characteristics.

This research was conducted through a participant observation of one year only in rural villages below 50.000 inhabitants. Afterwards the researchers interviewed by a questionnaire eight samples of people in emigration areas (i.e. managers of saving banks, members of the "elites" of villages, migrant and no migrant people). It was observed that returnees to rural districts are about 30-35 years old, married with children, unskilled. Only 18% of the interviewees received some kind of aid through official organizations after their return. Authors have concluded that the main problem in these regions is the political apathy of people, though a lot of returnees are now leaders of the local trade-unions.

2.5. *The Turkish report* (presented by Bahattin Aksit and Erdal Gürkan and prepared in collaboration with H. Unal Nalbantoglu and Sezgin Taüzün.)

The Turkish report begins with certain theoretical statements about the world capitalism; the second part proceeds to a discussion of the transformations within Turkish rural and urban structures in an historical perspective; the third section takes the example of Germany and attempts for a theoretical elaboration of the transformation undergone by Turkish migrant workers; lastly, the authors present the application of their theoretical framework to an analysis of the outcomes and policies of return migration in Turkey. This last section will be summarized.

The structural mechanisms of both Turkish and German social formation of their economies, that generate and determine the processes of outmigration to Germany, also play their part in determining migrants' return and the problems of reintegration in Turkey. At the root of all such mechanisms lies the proliferation of small-scale production in Turkey subordinated to the particular type of large-scale production as conditioned by the functioning of world monopoly capitalism.

It is the authors' thesis that the socio-economic effects of return migration does not essentially alter the basic processes of the "development of underdevelopment" and consequently the periphery status occupied by Turkey in the world capitalist system. One could reasonably assert, on the contrary, that it contributes to the reinforcement of the actual center-periphery relations.

Differentiation existing within the small production sector (both in agriculture and industry) as well as within the commerce, service, real estate and various speculative activities cannot be considered as the preconditions for coming out of underdevelopment. Furthermore, it is true that the policies of the Turkish Government regarding the reintegration of returnees have been rather partial even within the logic of existing peripheral socio-economic structure.

When the first Five-year Development Plan (1963-'67) was adopted, labour outmigration was just starting and therefore the phenomenon was

viewed as merely transitional. It was emphasized that there would emerge a shortage in the supply of skilled labour against which some measures had to be taken in the near future.

In the second Five-year Development Plan (1968-'72), stronger emphasis was laid upon the same measures previously envisaged to discourage the outflow of skilled labour force; in spite of that, the proportion of skilled workers going abroad through the Turkish Employment Office increased from 28.8% in 1968 to 73.5% in 1976. After that mass outmigration stopped in 1974, skilled workers continued to migrate but only in small numbers.

In the third Five-year Development Plan (1973-'77) outmigration, being already in its later phase, has been recognized as a process contributing to the decrease in the number of unemployed and underemployed in Turkey and to the lessening of social and political pressures created by high levels of unemployment. The plan suggests detailed measures in these respects:

a. Short term training programs for industry, with the contribution of the receiving countries prior to migration.

b. A coordination among various public agencies is proposed in order to handle economic and social problems of workers abroad as well as that of returnees.

c. Another proposal concerns an organizational structure under the state supervision, in order to use the savings of migrant workers for realising the socio-economic targets of the plan by taking into account the private preferences of workers. Scattered non-economic investments of workers were to be directed into productive ones by way of the "State Investment Bank", public and private banks as well as "Village Development Cooperative".

Through these public, private and cooperative agencies, social housing was also going to be encouraged by way of assigning building sites as well as sale of investment shares, bonds and other assets with special incentives in return for workers' savings in foreign currency.

The fourth Five-year Plan (1979-'83), taking into account the decline of the demand for workers from the receiving countries, refers also to the fluctuations in the level of workers' remittances and in the value of Turkish Lira and particularly the differences between official and black market parities.

It should also be pointed out that there has existed in Turkey a powerful blackmarket for foreign currency which organized the collection of migrant workers' savings by reaching them individually in Germany, offering them high parities and guaranteeing a speedy transfer to their dependents in Turkey. A large amount of this unofficial foreign currency goes to the financing of the unofficial import of raw materials, intermediate, luxury and other illicit goods. The value of such trade is unofficially estimated to be totalling 40-50% of official imports.



The foreign currencies accumulated in this illegal foreign currency market are transferred into the official Central Bank at times through certain policies, such as devaluation. However, in a short time after each devaluation the black market parity is raised above the official parity and the power of the black market is further strengthened. The remittances of migrant workers are absorbed by these mechanisms. The reintegration policies concerning returnees can, perhaps, be improved for the benefit of workers; however it is the authors' opinion that unless the laws of uneven capitalist development are radically transformed, the role of the sending countries will remain a peripheral and a dependent one.

### 3. *Some results of the discussion*

The wide discussion about the national reports has been particularly concentrated on the following topics: the situation of the Mediterranean countries labour markets after the decrease of migratory movements towards Central and Northern Europe; the investment of migrants' savings and the attempts at improving effectiveness for the economic development of the sending regions; returnees' job expectations with or without a vocational qualification; migrants' family life conditions; the implication of emigration for the economic development of the sending countries, which has to be considered in its deep territorial unbalances; the migratory flows within the framework of the international division of labour.

As a synthesis we can say that the discussion lead to the following conclusion:

a. A real policy for returnees' reintegration does not exist in any sending country of the Mediterranean Basin except, partially, in Yugoslavia. In some cases not even attempts are made to have one.

b. The situation of the labour market in the sending countries is difficult after the stop to emigration (because of the increasing unemployment), especially among young people, but less among return migrants.

c. There is however a considerable rigidity on the labour supply side because of the segmentation of the labour market. This fact explains the development of a recent phenomenon: the immigration of manpower from the most backward countries towards the traditional sending ones.

d. An alternative to the import of labour force, that is a movement of capital export developing in the most industrialized European countries. It is however doubtful that this kind of productive decentralization could effectively help the Mediterranean sending countries.

e. The decrease of migration flows and the stress of returning ones cannot be explained only by the economic crisis of the receiving countries; on the contrary we have to bear in mind the new economic and social balances which are now settling in most of the sending areas of the Mediterranean countries.

4. *Some proposals on a comparative research project on return migration in the Mediterranean Basin*

Considering the existence of a good number of data and hypotheses, especially in some countries (Yugoslavia and Italy), and the need to have at the disposal material comparable at an international level, at the end of the meeting prof. Filias suggested a comparative research project on the impact of return migration in the Mediterranean sending areas, with particular regard to the connection between return migration and the socio-economic development. This suggestion has been well received by the scholars attending the meeting, who discussed in particular the following points:

a. The social, economic and geographical characteristics of the territorial area which has to be chosen in each country.

b. The topics of the survey (the relations between the area and the city, the family system, the changes of the social meaning of work, returnees' values and behaviour, the local trade-union and political system, the administrative structures, the production growth potentialities, the characteristics of the work reintegration).

In the course of the discussion the participants did not hide the difficulties, both on a methodological and an organizational level of such a research project. Therefore they decided to deepen their knowledge of this subject and particularly on the survey design and the logistic aspects of the relations among the different national groups.

## **Summary**

The article presents the results of an international seminar, organised by ISVI (Catania) and sponsored by FORMEZ, on the problems of return migration with particular reference to the economic and social re-integration of returnees in Italy, Yugoslavia, Spain and Turkey.

## **Résumé**

Le texte contient les résultats d'une rencontre internationale, organisée par l'ISVI de Catane, sous le patronage du FORMEZ, concernant le problème de l'émigration de retour, avec une attention particulière aux différents aspects de l'intégration socio-économique. Sont analysés surtout les cas d'Italie, de la Jugoslavie, de l'Espagne et de la Turquie.

## Les travailleurs immigrés clandestins en France: approche politique et institutionnelle\*

La présence de travailleurs immigrés clandestins constitue l'un des aspects du travail noir, qualifié aussi d'informel ou de marginal, fruit d'une économie « souterraine » ou « invisible ». Par delà toute une variété de situations juridiques, le phénomène se caractérise, par une illégalité ambiguë et un regard social à la fois réprobateur et complice. Certains y voient une illustration de la société duale qui oppose d'un côté les travailleurs à statut et de l'autre les nouveaux exclus allant d'activités plus ou moins reconnues en activités cachées; d'autres y aperçoivent une manifestation du passage de la société industrielle à l'ère post-individuelle, une soupape dans une société pluraliste qui réagit contre les rigidités et les contraintes croissantes que le système social lui impose.

Le travail noir commence à susciter l'intérêt des pouvoirs publics qui multiplient les rapports<sup>1</sup> et des organisations internationales qui en dénoncent le caractère parasitaire<sup>2</sup> — à l'exception du travail occasionnel. Pourtant, malgré le contexte de crise dans lequel on peut redouter une éventuelle interaction avec le marché institutionnel de l'emploi, le travail immigré clandestin n'a fait l'objet, en France, d'aucune étude systématique sérieuse<sup>3</sup>.

Celui-ci constitue la situation extrême du travail illégal, passé du stade du travail occasionnel ou artisanal à celui de l'entreprise clandestine et aboutissant à l'organisation de véritables trafics de main d'oeuvre. A la différence des formes d'activités occultes effectuées par les nationaux, il ne s'agit pas d'emploi informel, marginal ou parallèle. Revêtant le plus souvent la forme de l'emploi non déclaré de salariés, il recouvre, chez

\* Le changement politique survenu en mai 1981 a introduit des conséquences quant à la politique suivie à l'égard des clandestins: une procédure de régularisation est prévue jusqu'au 31.12.1981 pour les immigrés avec un emploi stable (on estime à 350.000 les bénéficiaires).

<sup>1</sup> Rapport présenté par M. Delorozoy, *Le travail clandestin*, Février 1980, Rapport présenté par M. Fau, *Le travail illégal*, Novembre 1980; Chambre de Commerce de Paris - *Le travail noir* (par M. Bouniol) Février 1980.

<sup>2</sup> C.E.E. *Le marché du travail noir et clandestin en France, au Royaume-Uni et en Italie* (par G. Tahar), Février 1980; B.I.T., *Etude sur le travail noir*, 1981.

<sup>3</sup> Seule peut être citée l'étude déjà ancienne de J. Houdaille et A. Sauvy sur l'immigration clandestine dans le monde, publié dans *Population* (Juil. Oct. 1974), n. 4-5, pp. 725-742.

les étrangers, plusieurs situations: celle du salarié non déclaré par un employeur lui-même clandestin (ateliers du Sentier à Paris ou femmes de ménage); celle du salarié non déclaré par un employeur en situation irrégulière soit d'un commun accord, soit à son insu (restauration, hôtellerie); enfin celle du salarié, déclaré ou non par un employeur lui-même régulier ou non, mais n'ayant pas le droit d'exercer une activité salariée (étranger sans titre de travail, faux saisonnier, faux touriste ou faux étudiant)<sup>4</sup>. Les motifs en sont soit le souci d'échapper à des charges jugées trop lourdes (impôts, cotisations sociales), soit, le plus souvent, l'impossibilité de travailler de manière légale. Ainsi, les travailleurs immigrés clandestins se trouvent-ils enfermés dans un véritable cercle vicieux de la clandestinité, souvent malgré eux. Le travail noir sous-payé représente pour eux, à la différence de la plupart des nationaux, le seul moyen de survivre.

### *Actualité du phénomène*

A un moment où la situation des immigrés clandestins devient l'objet de décisions politiques (loi « Bonnet » du 10 janvier 1980), de discours officiels<sup>5</sup>, et un thème développé dans la presse aux hasards de l'actualité (grèves de la faim de travailleurs Turcs en 1980), la méconnaissance du phénomène apparaît d'autant plus lacunaire dans l'analyse des processus migratoires que l'on ne peut plus raisonner sur l'immigration en termes globaux. A la faveur de la crise, un jeu institutionnel et politique opère des stratifications à l'intérieur même de la population immigrée dont la migration clandestine accentue les clivages.

Participant à une dialectique de la précarisation et de la pérennisation, la migration clandestine fait apparaître les contradictions et les ambiguïtés de la politique migratoire, dans un contexte où le discours politique sur les clandestins sert à désigner une population parfois plus vaste que celle des immigrés en situation irrégulière, restaurant alors le vieux mythe des classes « dangereuses ». Elle montre également l'indécision des pouvoirs publics quant aux moyens de maîtrise du phénomène, allant de la non-intervention à la répression. Dans le même temps, les formes d'expression des immigrés clandestins, devenues visibles par les luttes qu'ils ont menées (grèves sauvages), ont suscité une interpellation au niveau des institutions (demandes de régularisation).

<sup>4</sup> cf. Rapport FAU (op. cit.).

<sup>5</sup> cf. les promesses de M. Stoleru (23 mai 1980) et la communication du Ministre de l'Intérieur au Conseil des Ministres du 5 septembre 1980.

L'actualité du thème de l'immigration clandestine de travailleurs en France ne signifie pas que le phénomène soit nécessairement récent ou spécifique. L'histoire de l'immigration depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle montre que la question réapparaît, de façon récurrente, dans les périodes de crise et que la spécificité du problème réside surtout dans la façon spécifique de l'aborder durant ces phases critiques. Les difficultés de définition et de connaissance ouvrent alors des voies d'interprétation diverses, parfois divergentes.

Si l'on définit comme migrations clandestines ou illégales celles où les migrants sont soumis à des conditions contrevenant aux accords internationaux ou à la législation nationale, selon la définition de l'OIT<sup>6</sup>, on constate que, dès l'instant que des règles existent, des situations irrégulières peuvent se présenter. On entend alors par clandestins :

- les individus entrés en échappant aux contrôles des frontières (ce sont les clandestins au sens strict du terme),
- les individus autorisés à séjourner, mais prolongeant leur séjour au-delà du temps prévu,
- les individus autorisés à travailler selon un contrat, mais débordant ce contrat, soit en continuant au-delà du délai prévu, soit en exerçant une profession non autorisée dans le contrat.

L'existence de travailleurs étrangers clandestins n'est pas nouvelle; elle se caractérise à la fois par son universalité dans l'espace et par sa généralité dans le temps.

### *1) Universalité du phénomène*

A chaque flux migratoire correspondent des flux d'immigration clandestine ou illégale et l'emploi plus ou moins fréquent de travailleurs étrangers en situation irrégulière. Ainsi, en Amérique du Nord, les clandestins sont, aux Etats-Unis, estimés à plus de 6 millions, dont 4 millions d'actifs et un flux annuel de 600.000 personnes<sup>7</sup>. En Amérique du Sud (Argentine notamment), il existe des migrations incontrôlées, mais plus ou moins acceptées par les autorités qui s'efforcent de les régulariser. En Australie, l'on constate depuis peu l'emploi d'une immigration clandestine et illégale dont ce pays avait longtemps été protégé par son isolement géographique. En Europe, l'immigration clandestine et illégale s'est développée au cours des années 1960.

<sup>6</sup> cf. J. H. Lasserre-Bigory, Règlements internationaux concernant les migrations clandestines. Rapport du B.I.T. au Colloque SFDI (Clermont-Ferrand 1978).

<sup>7</sup> cf. « L'immigration aux Etats-Unis: les problèmes posés par le flux clandestin des latino-américains », *Business Week* 23.6.1980 et *PPS* 3.9.1980.

Certains pays (telle la RFA) ont réagi en rapatriant massivement les migrants en situation irrégulière, d'autres en procédant à de nombreuses régularisations (Belgique), d'autres enfin en combinant les deux solutions (France). D'une manière générale, les solutions extrêmes ne semblent pas avoir donné les résultats escomptés: les migrants expulsés se retrouvent parfois sur le même marché du travail après quelques semaines; l'annonce de régularisations dans un pays peut provoquer l'afflux de travailleurs en situation irrégulière y compris dans les pays voisins. Les causes de la migration clandestine sont souvent, en effet, plus complexes que celles de la migration officielle, tant du côté des migrants (facteurs économiques<sup>8</sup> ou psychologiques: départ d'une société où l'on est mal inséré) que du côté des pays d'immigration devenus incapables de maîtriser et de programmer à terme leur politique migratoire. En dépit des efforts déployés par les organisations internationales et par les gouvernements intéressés, les migrations spontanées sont au niveau mondial, plutôt la règle et les migrations organisées, l'exception.

## 2) Généralité du phénomène

La migration clandestine est un processus historique, dont les formes sont liées à la conjoncture mais dont la présence apparaît largement structurelle. Le regard social sur celle-ci, reflète la situation économique et politique d'un pays et, plus largement, les termes du dialogue entre pays d'arrivée et pays de départ. Elle peut revêtir, selon les moments et selon les nationalités concernées, des connotations différentes, péjoratives en période de crise ou plus neutres en période de prospérité. A certaines périodes, la migration dite « spontanée » se voit même encouragée.

Avant 1914, la notion de travailleurs clandestins était pratiquement inexistante: les mouvements dans le monde étaient à peu près libres. Un contrôle de police existait (police des étrangers et réglementation de l'expulsion) à l'égard des « indésirables », mais le travail n'était pas soumis à réglementation (dans certains secteurs, la question de la taxation des étrangers et des quotas avait cependant été largement débattue<sup>9</sup>). Cette relative liberté du début du siècle s'explique non seulement par le fait que le souci de protéger la main d'oeuvre était beaucoup moins accentué qu'aujourd'hui, mais aussi parce que les migrations durables de travailleurs étaient moins importantes, du moins en Europe et que la pression sur les frontières était moins forte<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Ce fut le cas de l'immigration portugaise jusqu'en 1974.

<sup>9</sup> De nombreuses propositions parlementaires sur l'établissement d'une taxe sur les étrangers furent déposés entre 1885 et 1898 (A. Blanc, *L'immigration en France et le travail national*, 1901).

<sup>10</sup> Le problème du bornage des frontières exercera néanmoins un effet dissuasif sur la liberté de circulation (*Revue Pyrénées*, févr. 1980).

Après la guerre, les Etats-Unis ont voté la première loi restrictive (1er juillet 1924) remplacée depuis par la loi du 3 octobre 1965. En France, l'entrée et le séjour sont restés libres, en dehors de quelques formalités de police, jusqu'en 1932. A cette date, le chômage croissant provoqua une réaction contre l'établissement des travailleurs étrangers en France et des mesures de protection de la main d'oeuvre nationale furent prises: fixation de quotas dans certains secteurs d'activité (loi du 10 août 1932); institution d'une carte d'identité de travailleur limitée à une profession et délimitée géographiquement (décrets du 6 février 1932, des 2 et 14 mai 1938, loi du 27 avril 1940 substituant des arrêtés aux décrets). Après la guerre, la France, à l'instar de ses voisins européens, mena une « politique de l'immigration clandestine » dans la mesure où l'absence de politique d'ensemble favorisait indirectement la présence de clandestins qui servaient les besoins d'une économie de croissance. La majeure partie des immigrés étaient des irréguliers que l'on qualifiait, avant la crise de 1973 et la décision de suspension de l'immigration en 1974, de « non régularisés ».

L'immigration irrégulière (Espagnols, Africains noirs, Marocains, Portugais) s'était considérablement accrue, notamment pour les Portugais soumis à l'interdiction de sortir de leur territoire: le pourcentage des entrées clandestines est passé de 26% en 1948 à 82% en 1968, toutes nationalités confondues. La circulaire du 29 juillet 1968 est venue officialiser la procédure de régularisation. Mais, devant l'augmentation du nombre des situations irrégulières et une certaine opposition de la part des employeurs et des défenseurs des travailleurs immigrés, ce fut ensuite la circulaire du 23 février 1972, dite « circulaire Fontanet », qui tendait à revenir à l'application de la loi<sup>11</sup>. Enfin, à la suite de décisions ministérielles de 1973, les mesures de régularisation furent suspendues à partir du 31 octobre 1973. On commença alors à parler d'« immigration sauvage » et la catégorie des clandestins vint rejoindre celle plus « classique » des saisonniers et des femmes d'immigrés dans certains secteurs de l'activité économique (maraîchage, pour les saisonniers, travaux de nettoyage pour les femmes). En 1974, le Ministère du Travail estimait à 385 000 le nombre des travailleurs en situation irrégulière chiffre probablement très inférieur à la réalité, ces derniers se concentrant surtout dans le bâtiment (50%), l'agriculture et le forestage (22%), auquel il convenait d'ajouter l'entrée d'environ 2 000 Pakistanais et Mauriciens<sup>12</sup>.

La crise qui a suivi semble avoir mis l'accent, tant en France que dans les autres pays de forte immigration, sur la primauté des mesures de police administrative, la lutte contre l'immigration clandestine devenant l'objectif prioritaire. Des mesures autrefois appliquées partiellement

<sup>11</sup> Cette circulaire subordonnait la politique de recrutement à la situation sur le marché du travail et à la politique de l'emploi. Elle n'admettait la possibilité de régularisation que dans des cas très limités (main-d'oeuvre qualifiée).

<sup>12</sup> cf. « Population », juillet-octobre 1974 (op. cit.).



(quotas) se virent alors généralisées en une véritable politique restrictive de l'immigration. On parla alors de « clandestins », en mettant l'accent sur l'aspect institutionnel et juridique de leur situation. Aux Etats-Unis, au contraire, on a préféré l'appellation, moins policière de « sans papiers ». En août 1977, le Président Carter annonçait, malgré une position plutôt indécise, une nouvelle politique plus sévère à l'égard des clandestins tout en proposant de régulariser leur situation au bout de 7 ans de séjour. En Europe, par une résolution du Conseil des Ministres de la C.E.E. du 9 février 1976, les Etats-membres estimaient qu'il importait de renforcer leur collaboration dans la lutte menée contre l'immigration clandestine et contre le trafic ou les abus des employeurs. En France, une série de mesures sont venues compléter la panoplie institutionnelle à l'égard des clandestins: la loi du 10 juillet 1976 tendant à renforcer la répression en matière de trafics et d'emplois irréguliers de main d'oeuvre étrangère; la circulaire interministérielle du 3 janvier 1977 relative à la lutte contre le travail clandestin; la circulaire du 11 juillet 1977 relative aux modalités de mise en oeuvre de la contribution spéciale créée par l'article L. 341-7 du code du Travail à la charge de tout employeur ayant occupé irrégulièrement un travailleur étranger; la circulaire du 27 juillet 1977 concernant le refus de régularisation de la situation des travailleurs étrangers.

Ainsi, un clivage se fait jour entre les « immigrés à statut » et les « clandestins » ou les « irréguliers », l'accent étant mis sur l'aspect pénal et policier, sur le contrôle social en fonction de la « dangerosité » sociale et de l'« indésirabilité » politique. Cependant, on peut noter une certaine contradiction dans le discours politique français qui avance des données sur l'immigration en relation avec les causes du chômage, tout en admettant la présence d'une main d'oeuvre clandestine sur le marché du travail. Il est vrai que cette immigration clandestine permet à des secteurs fortement concurrencés de survivre (le maraîchage, avec la concurrence des produits venus d'Espagne ou la confection, avec les produits de Hong-Kong et de Macao), en offrant par ailleurs, une marge de manoeuvre aux pouvoirs publics selon les fluctuations de la conjoncture (facilités d'expulsion). Des préoccupations d'ordre démographique viennent encore perturber la prise de décision concernant les immigrés. La loi du 10 janvier 1980 (dite « loi Bonnet »), relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers et portant création de l'ONI fournit une illustration des contradictions qui président à la décision en cette matière<sup>13</sup>.

En mai 1980, le Secrétariat d'Etat au travail manuel s'est déclaré prêt à étudier quelques dossiers individuels de « sans papiers » et à régulariser cas par cas la situation de ceux qui ont charge de famille, entrés

<sup>13</sup> cf. J. Costa-Lascoux, *Une législation pour une nouvelle politique de l'immigration? « Pluriel »*, n. 22, 1980, p. 9 à 31.

en France avant le 1<sup>er</sup> mars 1980 et ayant déposé leur demande avant le 30 juin 1980 (les estimations, fin juillet 1980, évoluaient entre 2 380 et 4 500 demandes déposées, soit pour un chiffre de 4 500: 2.380 Turcs, 1 150 Yougoslaves et 450 Marocains). Pour certains, il ne s'agissait là que d'une « pseudo-régularisation », d'une « porte entrebaillée » révélant l'hypocrisie du contrôle et de la régularisation. Pour d'autres, il s'agissait d'un « dépannage » sélectif en fonction des nationalités, compte tenu de la législation de 1980 destinée à refouler ou à expulser les clandestins: des travailleurs turcs ont été bénéficiaires de la régularisation mais cette mesure ne concernait pas les Algériens, dont le sort a fait l'objet de négociations entre Paris et Alger (accord signé le 1<sup>er</sup> octobre 1980). Une hiérarchisation s'effectue ainsi selon les nationalités en fonction de l'utilité économique, de la docilité politique et syndicale, de la situation de famille (aspect démographique), de la visibilité sociale, des secteurs d'activités concernés (l'industrie française de la confection déclare n'avoir pu « tenir » qu'en exploitant des Turcs et les Yougoslaves). Mais, plus récemment, c'est vers un renforcement des mesures restrictives que semblent s'être orientés les pouvoirs publics ainsi que le Conseil des Ministres du 5 septembre 1980 l'a clairement affirmé.

Pourquoi et comment le système politique et social français participe-t-il au processus de « fabrication » de cette catégorie de travailleurs étrangers que sont les immigrés clandestins? Quels en sont les décideurs, les groupes de pression, les filières, les jeux et les enjeux sur la scène nationale et internationale? Autant de questions que suscitent l'approche du politologue et celle du juriste. Le double éclairage, politique et institutionnel qui sera ici privilégié par rapport à l'analyse économique, permet d'éviter les explications trop strictement fonctionnalistes de l'immigration clandestine, qui risqueraient de laisser dans l'ombre les rôles latents qu'elle assume et les vides qu'elle vient combler.

## I - L'approche politique:

La dimension politique tient une place privilégiée. La crise semble, en effet, en avoir renforcé l'impact sur l'évolution de la migration clandestine.

Le phénomène de l'immigration clandestine peut être entendu comme un système avec ses acteurs, ses stratégies et ses règles du jeu, au sens défini par Michel Crozier<sup>14</sup>. Il s'agit d'un système non institutionnalisé, dont l'organisation est précaire et qui peut être interprété comme une action face aux défis institutionnels<sup>15</sup> (précarité de la situation des immigrés), politiques (les immigrés clandestins ont souvent recours à des for-

<sup>14</sup> Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

<sup>15</sup> voir J. Costa-Lascoux, II Partie: *L'approche institutionnelle*.

mes de luttes hors des systèmes revendicatifs institutionnalisés) et économiques posés par la crise. Mais, par la dysfonction qu'il introduit dans le fonctionnement du marché du travail français, il soulève des questions susceptibles d'influencer l'évolution générale de celui-ci (travail noir, durée du travail, travail à temps partiel, statut du travailleur salarié, intégration dans les structures revendicatives, identité au travail...).

Une analyse de l'immigration clandestine traitée dans une approche politique comme système social complexe semble susciter plusieurs pôles de réflexion, qui pourront constituer autant d'axes de recherche.

### 1) *La stratégie des acteurs dans le mécanisme de « fabrication » de l'immigration clandestine*

On entend par acteurs tous ceux qui prennent part à la décision de faire entrer ou de maintenir une immigration de travailleurs clandestins: administrations, entreprises, syndicats, associations semblent tenir des rôles inégaux selon les situations concernées.

La part respective de ces différents acteurs sur la nature de la demande d'immigrés clandestins apparaît souvent peu aisée à déterminer. Tantôt la décision politique est directement soumise à la conjoncture économique: le recours à la main d'œuvre clandestine permet le maintien de certaines branches d'activités, là où les rigidités de réglementation favorisent l'irrégularité de l'embauche. Un exemple en est fourni par l'institutionnalisation de mouvements saisonniers et rotatifs dans des secteurs comme le foréstage ou l'industrie maraîchère. Tantôt la décision des pouvoirs publics demeure ambiguë, s'attachant à la fois à améliorer la protection du travailleur illégal et à appliquer une politique de fermeté en matière d'expulsion. Ainsi, le rapport Fau<sup>16</sup> affirme: « L'exécution rapide des mesures d'expulsion à l'encontre des travailleurs immigrés clandestins ne doit pas faire obstacle à ce qu'ils puissent exercer les droits qu'il ont acquis au titre du travail effectué ». Il préconise que ces travailleurs, avant d'être expulsés, puissent s'adresser à un organisme auquel ils confieraient la défense de leurs intérêts en fournissant tous les éléments de preuve en leur possession, le recouvrement effectif de leurs droits leur étant versé dans le pays d'origine. Tantôt la décision politique (application de la loi du 3 juillet 1972 sanctionnant le travail clandestin) se heurte à la fugacité de petites entreprises factices, à la pression d'une branche en proie à la concurrence étrangère (confection), à la tiédeur des organisations syndicales dans la lutte contre le travail noir<sup>17</sup>, partagées entre la défense des immigrés à statut et la défense tous azimuts de tous les migrants. Enfin, les formes de mobilisation des travailleurs immigrés clandestins, eux-mêmes engagés dans des luttes de plus en plus autonomes<sup>18</sup>, viennent constituer

<sup>16</sup> voir le rapport précité p. 24.

<sup>17</sup> Rapport BIT cité par « Le Monde » du 25.2.81.

<sup>18</sup> cf. Gilles Verbunt, *L'Intégration par l'autonomie*, Thèse Epeh. Ciemm 1980.

un dernier obstacle à l'application de décisions politiques déjà marquées par la perplexité (organiser le travail noir en le réglementant)<sup>19</sup>. Dans ce sens, un comité des travailleurs sans papiers s'est créé en 1980; la bataille des « sans papiers », a donné quelques satisfactions à des immigrés turcs de la confection et des réseaux d'assistance prolongent parfois les filières de clandestinité, la distinction entre l'entraide et le trafic ne se faisant pas toujours de façon très nette.

## 2) *Les conflits, révélateurs de la place des immigrés clandestins dans la succession des vagues migratoires*

La position des conflits par rapport aux institutions revendicatives (partis, syndicats, associations, groupes d'influence divers) semble faire figure de miroir de la position des clandestins eux-mêmes au sein du mouvement migratoire.

Conflits hors-institution ou intégration progressive des luttes dans le mouvement social des travailleurs à statut? La nature des conflits menés récemment par les clandestins, en 1980 et 1981, témoigne de l'utilisation de formes d'expression qui s'apparentent davantage à celles des migrants en vue de leur régularisation à la fin de la période de croissance (1972 et 1973) qu'à celles des immigrés à statut, plus souvent canalisés par les instances revendicatives.

Ces luttes se caractérisent à la fois par le rôle discontinu qu'y ont joué les syndicats, les partis politiques et les associations et par la priorité donnée à l'action directe, d'abord expressive avant de devenir instrumentale.

a) Pour chacun des conflits, la part prise par le mouvement syndical, partisan et associatif, pourrait être située sur une échelle d'attitudes allant de l'abstention pure et simple à la pression sur les pouvoirs publics, en passant par toute une hiérarchie de soutiens.

— Abstention, laissant aux travailleurs immigrés clandestins l'autonomie dans leurs luttes. Ainsi, en avril 1980, lors de la grève de la faim menée à Bordeaux concernant les travailleurs migrants en situation irrégulière quelle que soit leur nationalité<sup>20</sup>, et lors de l'occupation des locaux des services du Ministère du Travail à Paris par 200 travailleurs turcs en septembre 1980<sup>21</sup>.

— Refus de soutien proclamé au nom d'une solution globale au problème de l'immigration et peut-être aussi parce que l'enjeu était ailleurs (CGT et PC en mars 1980)<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Rapport Delorozoy, op. cit.

<sup>20</sup> « Le Monde » du 3.4.1980.

<sup>21</sup> « Le Monde » du 26.9.1980.

<sup>22</sup> « Le Monde » du 23-34.3.1980.

— Dénonciation de la politique des pouvoirs publics, en exerçant ainsi la fonction « tribunitienne ». Citons la dénonciation, par la CGT, des difficultés de régularisation des travailleurs immigrés clandestins de la confection, en juin 1980<sup>23</sup> et les « pseudo-régularisations » ou arrestations « cautionnées par le CFDT », en juillet 1980<sup>24</sup>; la protestation de la CGT contre l'arrestation d'un chef d'atelier clandestin (août 1980) en fournir un autre exemple<sup>25</sup>.

— Soutien, généralement accompagné de la constitution de comités de soutien et de manifestations. Ainsi, à Paris, où la grève de la faim des ouvriers du Sentier au début de l'année 1980, soutenue par la CFDT, le PC, le MRAP, les Eglises, le GISTI, la FASTI, la FEN, le PS et le PSU, a donné naissance à la constitution d'un collectif des travailleurs « sans papiers »<sup>26</sup>. A Clermont-Ferrand, lors de la lutte des travailleurs immigrés clandestins appuyée par les Eglises, la CFDT, le PS, le PSC, la Ligue communiste révolutionnaire, le MRAP, s'est formé un comité de soutien en mars 1980<sup>27</sup>. A Mulhouse<sup>28</sup> la grève de la faim des travailleurs clandestins turcs de juin-juillet 1980 a été suivie d'une manifestation de soutien organisée par la CGT, la CFDT, le PS, la CIMADE, la JOC, Terre des Hommes, Aide à Toute Détresse. Dans certains cas, comme celui de la grève de la faim du quartier du Sentier, à Paris au début de l'année 1980, le soutien a également pris la forme d'une saisie des pouvoirs publics de ce problème par quelques hommes politiques: question écrite à l'Assemblée Nationale adressée par M. Derosier, député socialiste du Nord; saisie par la CFDT, de la Mission Interministérielle de lutte contre les trafics de main d'oeuvre et demande d'audience au Ministre du Travail et de la Participation<sup>29</sup>.

— Pression sur les pouvoirs publics; c'est à la suite d'une entrevue avec les responsables CFDT de l'habillement, du cuir et du textile que le Secrétaire d'Etat au Travail Manuel a confirmé son projet d'examiner la situation de tous les travailleurs immigrés clandestins de la confection parisienne entrés en France avant le 1er mars 1980<sup>30</sup>.

b) Quant aux formes de luttes, il s'agit le plus souvent de grèves longues et dures; quatre mois chez les clandestins du Sentier, à Paris, marquées par trois semaines de grèves de la faim (11 février - 6 mars 1980)<sup>31</sup> sept semaines chez les « régularisés » à Paris, pour le respect de leurs droits sociaux (10.12.1980 - 27.1.1981)<sup>32</sup>. D'abord expressives, des-

<sup>23</sup> « Le Monde » du 5-6.6.1980.

<sup>24</sup> « Le Monde » du 24.7.1980.

<sup>25</sup> « Le Monde » du 10-11.8.1980.

<sup>26</sup> « Le Monde » du 16.2.1980.

<sup>27</sup> « Le Monde » du 23-24.3.1980.

<sup>28</sup> « Le Monde » du 2.7.1980.

<sup>29</sup> « Le Monde » du 16.2.1980.

<sup>30</sup> « Le Monde » du 31.7.1980.

<sup>31</sup> « Le Monde » du 30.5.1980.

<sup>32</sup> « Le Monde » du 31.1.1981.

tinées à la prise en compte de leur existence même (sortir de la clandestinité en obtenant ses « papiers »), ces luttes ne deviennent instrumentales qu'une fois acquise la régularisation, afin d'avoir le statut de travailleurs à par entière<sup>33</sup>. Ainsi, des travailleurs clandestins turcs on-ils changé d'affiliation syndicale (CFDT pour CGT) lors de la grève menée à Paris en décembre 1980 et janvier 1981 pour le respect de leurs droits sociaux<sup>34</sup>.

Mais le caractère expressif des conflits semble l'emporter, comme en témoignent les formes de manifestations privilégiées par les immigrés clandestins: grèves de la faim, le plus souvent (Paris, janvier-février 1980; Bordeaux, avril 1980; Mulhouse, juin-juillet 1980)<sup>35</sup> action directe avec occupation des locaux du Ministère du Travail (Clermont-Ferrand, 24 mars 1980; Paris, 26 septembre 1980), participation nombreuse au cortège du 1er mai 1980.

Ces conflits sont presque exclusivement le fait de travailleurs turcs de la confection. Peut-on attribuer ce quasi-monopole à leur très forte concentration sur le lieu de travail et de logement (souvent le même) ou à la récente sensibilisation politique d'une communauté marquée par le bouillonnement politique qui règne en Turquie?

Quels qu'en soient les facteurs, par leurs formes d'expression autant que par leur statut, les travailleurs immigrés clandestins semblent assumer, sur la scène politique et sociale (travailleurs temporaires, sans famille, sans droits), le rôle autrefois tenu par les migrants réguliers. Peut-on en tirer l'hypothèse de la constitution, par l'immigration clandestine, d'une vague migratoire d'un type nouveau, dont les caractéristiques confirmeraient la hiérarchisation entre une immigration et à statut et, corrélativement, une immigration clandestine précarisée, proche de ce que A. Gorz définit comme « non-classe », elle-même stratifiée selon les nationalités concernées (Yougoslaves et Turcs, puis Pakistanais, Mauriciens et Algériens)?

### *3) Les jeux et enjeux respectifs des acteurs sur la scène internationale*

Dans une dimension plus vaste et dans une vue à plus long terme, l'approche politique permet de mieux situer la place de la migration clandestine dans le contexte d'un ordre économique international en crise.

L'existence d'une immigration clandestine est une nouvelle expression des rapports de force entre pays d'origine et pays d'arrivée. Les stratégies des différents partenaires et les pressions qui s'exercent sur leurs décisions, sont fonction du poids respectif des politiques migratoires des

<sup>33</sup> « Le Monde » du 31.1.1981.

<sup>34</sup> « Le Monde » du 31.1.1981.

<sup>35</sup> « Le Monde » du 16.2.1980, « Le Monde » du 3.4. 1980 et « Le Monde » du 2.7.1980.

pays d'arrivée, des contraintes de l'ordre international et des motivations au départ dans les pays d'origine (dans quelle mesure la crainte de ne trouver aucun employeur peut-elle être suffisante pour retenir les travailleurs clandestins potentiels dans leur pays?). Les pays de départ agissent comme de véritables groupes de pression (c'est le cas du Mexique qui utilise l'enjeu pétrolier) ou au contraire sont acculés à accepter toutes les conditions, compte tenu de la vulnérabilité de ce nouveau courant migratoire, dans un contexte de suspension des flux. De leur côté, les pays d'arrivée se trouvent confrontés à un conflit opposant l'ordre public national, fondé sur la souveraineté et l'ordre international qui prône les droits de l'homme, leur rapport avec l'immigration clandestine s'inscrivant dans une relation institutionnelle avec les pays d'origine.

L'analyse politique permet-elle enfin d'envisager le devenir de l'immigration clandestine? Immigration flottante, écartée de la plupart des droits, en proie à la déviance ou à la délinquance pour la seconde génération ou « minorité institutionnelle » d'un type nouveau, tolérée à cause de la précarité de sa situation, dont l'intégration progressive au niveau du travail et de la vie publique constituerait par là-même la légalisation de son statut? Une telle intégration, enlevant ainsi aux clandestins les raisons mêmes qui ont justifié leur présence, n'appelle-t-elle pas, à son tour, la venue d'un nouveau contingent d'immigrés de « second ordre », dans le cercle vicieux indéfini du phénomène migratoire?

## II - L'approche institutionnelle

L'exposé des motifs du projet de loi qui avait été présenté à la session parlementaire du printemps 1979 par le Ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet, indiquait clairement la volonté gouvernementale de lutter contre l'immigration clandestine ou irrégulière<sup>36</sup>. Le grand débat parlementaire sur l'immigration qui avait été réclamé par les associations, les Eglises et plusieurs partis politiques<sup>37</sup> s'est vu de facto limité aux « moyens de coercition nécessaires » qui devraient être dévolus à l'administration<sup>38</sup>. Il s'agissait d'élaborer des instruments juridiques pour per-

<sup>36</sup> Loi n. 80.9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n. 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office National d'Immigration. J.O. du 11.1.80 avec la liste des travaux préparatoires.

<sup>37</sup> *Quelle politique de l'immigration? Pour une législation véritablement démocratique.* Colloque de 48 associations le 29.9.1979 au Palais du Luxembourg, in « Droit et Liberté », suppl. n. 387.

<sup>38</sup> cf. L'exposé des motifs du Projet de loi n. 922 présenté par le Ministre de l'Intérieur M. C. Bonnet.

mettre le renforcement des contrôles aux frontières et l'extension des cas d'expulsion pour irrégularité du séjour. Autrement dit, le nouveau texte modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945 visait principalement à prévenir et à sanctionner l'immigration clandestine.

L'accent mis sur la clandestinité et alors même que celle-ci se trouvait difficile à évaluer, le soupçon de « menace à l'ordre public »<sup>39</sup> que le texte introduisait à l'égard de nombreux immigrés suscitèrent de vives critiques dès la discussion du projet de loi devant l'Assemblée Nationale et le Sénat. Certains parlementaires y virent un détournement des problèmes réels, les autres l'inutilité du débat étant donné les possibilités d'application des textes existants<sup>40</sup> et beaucoup déplorèrent la façon trop restrictive d'aborder la question complexe des conditions de séjour et des conditions de travail des étrangers en France. Aucune formation politique ne désirait, certes, le retour à la situation qu'avait connu la France pendant la période de croissance économique, avec l'afflux massif de main d'oeuvre entrée de façon anarchique et au mépris des règles posées en 1945<sup>41</sup>. Quelques orateurs n'hésitèrent pas à dénoncer l'encouragement officiel à l'immigration clandestine qui avait marqué une époque encore récente, reprenant par là l'analyse de bien des observateurs<sup>42</sup>. En revanche, les solutions de police assorties de la possibilité d'internement administratif, semblaient à beaucoup dangereuses pour les libertés et inadéquates à régler les problèmes soulevés.

L'importance de l'immigration familiale en France, celle des deuxièmes générations dont une partie deviendra ou sera considérée comme française selon la loi de l'Etat de résidence<sup>43</sup>, la pérennité du séjour transformant le phénomène migratoire en un phénomène proche de celui des minorités, ont été analysées comme plus fondamentales que la surveillance de la circulation des personnes; Pourtant, c'est cette orientation de police administrative qui a prévalu. Le changement dans l'énoncé du titre du projet de loi, devenu finalement « Loi relative à la prévention de l'im-

<sup>39</sup> cf. art. 5 nouveau de l'ord. de 1945 tel qu'il a été modifié par la loi n. 80-9 du 10 janvier 1980.

<sup>40</sup> cf. G. Gorse, lors des débats parlementaires sur le projet de loi « Bonnet » au J.O., 29 mai 1979, p. 4241.

<sup>41</sup> cf. J. Costa-Lascoux, *Une législation pour une nouvelle politique de l'immigration?* op. cit., p. 17.

<sup>42</sup> Les débats parlementaires et les déclarations du Ministre de l'Intérieur ainsi que celles des rapporteurs du projet de loi devant l'Assemblée Nationale et le Sénat montrent clairement la nécessité de mettre fin aux pratiques antérieures.

<sup>43</sup> cf. le Code de la nationalité, la loi du 9 janvier 1973, la loi du 20 décembre 1966 et les accords d'Evian du 18 mars 1962. L. Cirba et J. Costa-Lascoux, « A propos des immigrés de la deuxième génération », in *Droit de l'enfance*, Vauresson, C.F.R.E.S., 1979, n. 2, pp. 62-79; S. Mangin, « Les problèmes de nationalité des jeunes Algériens élevés en France », in *Des jeunes Algériens en France, leurs voix et la nôtre*, Paris, CIEEM, 1981, p. 261, à 274.



migration clandestine... », a nettement précisé l'objectif poursuivi; celui-ci justifia d'ailleurs que soient renforcées les attributions des services du Ministère de l'Intérieur, notamment par délégation de pouvoir aux préfets ainsi qu'il est prévu à l'article 6 en matière d'expulsion (art. 6, al. 6°). Mais ce ne sont pas seulement les mesures inscrites dans la loi du 10 janvier 1980, son économie, qui illustrent le changement de politique vers un contrôle accru des populations immigrées ou simplement migrantes. Un dispositif plus large tendait à se mettre en place avec une série de projets qui furent successivement déposés et dont certains furent retirés puis remaniés. Un deuxième projet du Ministre de l'Intérieur, celui de « traitement automatisé des titres de séjour d'étrangers »<sup>44</sup> avait pour objectif de rendre possible et fiable les contrôles de la régularité du séjour. Les projets de loi du Ministre du Travail et ceux du Ministre de l'Environnement<sup>45</sup> venaient, en modifiant la législation sur le travail et celle sur le logement en foyers des immigrés, conforter la trilogie « séjour-travail-logement », domaine privilégié de l'intervention des pouvoirs publics pour contrôler les étrangers.

Les liens ou du moins les correspondances entre ces divers projets de loi furent longuement analysés par les parlementaires, tandis que le Ministre de l'Intérieur tenait à marquer les distances qui séparaient les divers textes proposés. Les représentations des « bons immigrés travailleurs » et ceux des « dangereux clandestins-irréguliers » alimentaient la polémique. Cela n'en soulignait que mieux la primauté de la notion d'ordre public de la société de résidence, qui est contenue dans les lois de police des étrangers, ainsi que le pouvoir de l'exécutif à leur égard. Ici, l'exension du concept d'ordre public rejoint celle qui préside à l'incrimination de nouveaux comportements par la loi pénale. L'irrégularité du séjour est voisine de l'idée de fraude, telle du moins que la rédaction initiale du projet de loi Bonnet le laissait supposer<sup>46</sup>.

L'enjeu est bien dans le rôle assigné à la notion de clandestinité confondue avec celle d'irrégularité pour justifier le choix de solutions qui

<sup>44</sup> Projet signé par le Ministre de l'Intérieur, M. C. Bonnet qui fut soumis pour avis à la Commission Nationale Informatique et Libertés au premier semestre 1980, cf. J. Costa-Lascoux, *Le projet de traitement automatisé des titres de séjour d'étrangers*, in Greco 13, 1980, n. 2. Le projet remanié et après avis motivé de la CNIL (Délibération n. 81-0 du 3.2.1981) a été publié par le décret n. 81-185 lu 26.2.1981, portant création d'un système de fabrication des titres de séjour des étrangers (J.O. 28.2.81).

<sup>45</sup> Projet de loi n. 1130 relatif aux conditions de séjour et de travail des étrangers en France et projet de loi n. 780 instituant une aide au retour aux travailleurs étrangers; ces deux textes ont été joints en un même projet présenté par la Ministre du Travail, projet appelé communément « Boulín-Stoleru »; projet de loi n. 273 modifiant l'article 116 de la loi n. 56.780 du 4 août 1956 relative à la Société Nationale de la Construction de logements pour les travailleurs (Sonacotra) et projet de loi n. 1304 portant création d'un contrat de résidence.

<sup>46</sup> cf. projet n. 922 précité portant modification de l'art. 23 de l'ord. 1945.

assureront la maîtrise administrative des mouvements migratoires en France. En réalité, les inquiétudes exprimées, avec la vision dramatisée du renvoi massif des immigrés hors de France, ne correspond pas, semble-t-il aux projets de loi. Il s'agit plus d'élaborer des moyens d'intervention conjoncturelle que de mettre définitivement un terme à l'immigration et déterminer arbitrairement une diminution notable de la présence étrangère en France. Les conventions bilatérales et principalement l'accord franco-algérien, insistent, certes, sur l'« incitation au retour » et le contingentement<sup>47</sup> mais en tant que base de négociation révisable à terme. Une analyse d'ensemble des textes proposés ou votés révèle la subtilité et la souplesse, jouant sur certaines contradictions, parfois les hésitations de la nouvelle politique. Plus diversifiée qu'il n'y paraissait au premier abord, celle-ci prend en compte les diverses strates de l'immigration en France.

Les applications ponctuelles de la loi du 10 janvier 1980, le retrait des projets de loi sur le travail et, en revanche, la diffusion de la circulaire du 10 juin 1980 sur « L'instruction des demandes de titres de travail formulées par des étrangers »<sup>48</sup>, circulaire comportant des améliorations sensibles à l'égard de certaines catégories d'immigrés, vont dans le sens de cette diversification des moyens juridiques et des solutions institutionnelles qui sont ainsi fournies aux pouvoirs publics. La nouvelle politique différencie les mesures selon la nationalité d'origine, selon une série de critères correspondant à une intégration potentielle ou non au regard de la société d'accueil, selon les impératifs économiques et politiques que la conjoncture nationale ou les relations internationales peuvent infléchir à tout moment. Comment se situe l'immigration clandestine dans cette refonte institutionnelle? L'étude des deux éléments fondamentaux de l'appréciation la régularité du séjour et celle du travail, permet d'élucider une part de la politique du Ministère de l'Intérieur et celle du Ministère du Travail qui régissent la condition des étrangers en France dans ses aspects principaux.

La définition du travail clandestin dépend, en effet, de l'imprécision même de la frontière avec le travail formel. La clandestinité est une notion dérivée et il s'agit de répertorier les contraintes pesant sur le travail institutionnel pour faire apparaître « en négatif » les formes de travail marginal, non-régulier. La notion de travail clandestin intervient pour les catégories d'étrangers qui ne satisfont pas aux conditions réglementaires imposées par la police des étrangers et dans les secteurs d'activités où les employeurs chercheront à éviter les contraintes des charges sociales, celles d'ordre professionnel limitant l'accès à certaines professions, celles, enfin, relatives aux conditions de travail<sup>49</sup>. Mais lorsque l'em-

<sup>47</sup> cf. les accords publiés par Décret n. 80-1150 du 30.12.1980.

<sup>48</sup> Circulaire n. 3-80 du 10 juin 1980 du Ministère du Travail, dite circulaire Stoleru (J. O. 19 juillet 1980).

<sup>49</sup> Sur les multiples définitions et raison du travail irrégulier, notamment au plan juridique, cf. le rapport Fau sur le Travail illégal, précité.

ployeur risque une amende, le travailleur immigré, par le lien de fait qui est établi entre le travail et le séjour, risque en plus l'expulsion.

La loi du 11 juillet 1972 prévoit, pour sanctionner le travail clandestin, des peines contraventionnelles, qui ne deviennent délictuelles que lorsqu'elles sont commises en récidive légale. Ainsi, actuellement, pour qu'un employeur d'une main d'oeuvre étrangère en situation irrégulière, puisse être poursuivi correctionnellement, il faut recourir à l'art. 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui réprime de 2 mois à 2 ans d'emprisonnement et d'une amende de 2.000 à 200 000 F « tout individu qui par aide directe ou indirecte a facilité le séjour irrégulier d'un étranger en France ». Le texte ne s'applique qu'à la condition qu'il soit établi que l'étranger est en France depuis plus de trois mois, ce qui sera souvent difficile étant donné le caractère même de clandestinité du séjour.

En revanche, le décret-loi du 12 novembre 1938, modifié par la loi du 8 octobre 1940, sanctionne par des peines délictuelles le fait pour un étranger d'exercer une activité commerciale, artisanale ou industrielle sans être titulaire de la carte de commerçant étranger (amende de 360 à 20 000 F. et (ou) emprisonnement de 1 à 6 mois).

Le défaut d'harmonisation des textes sur le travail illégal et sur l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière rend l'intervention pénale rarement dissuasive à l'égard des employeurs peu scrupuleux. L'immigré, à l'inverse, par l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945, se verra fréquemment pris au piège du contrôle de la régularité de son séjour et de son travail.

### *A - L'irrégularité à l'entrée sur le territoire français*

La France s'est longtemps prévalu d'être une terre d'asile et l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers fait la réserve en son article 2, de l'application des conventions internationales. Ceci explique que les entrées de ces derniers aient surtout été celles de réfugiés ou de quasi-réfugiés. En revanche, l'entrée en France d'un étranger, autrefois subordonnée à la seule possession des documents et visas exigés par les conventions internationales, est désormais soumise à la conditions supplémentaire des garanties de rapatriement ou des « autorisations nécessaires » pour exercer une activité professionnelle. En substituant les « garanties de rapatriement » aux « ressources suffisantes » et en essayant de prévoir le cas des étrangers qui « par leur capacité ou leur talent » peuvent « rendre des services importants à la France ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées », la Commission des lois de l'Assemblée Nationale a tenté d'atténuer le caractère exorbitant du nouvel article 5 de l'ordonnance de 1945. Elle a également amendé le texte proposé par M. Bonnet en faveur du « principe de l'unité de la famille » : la garantie de rapatriement « n'est pas non plus exigée du conjoint venant

rejoindre un époux régulièrement autorisé à résider sur le territoire français, ni des enfants mineurs venant rejoindre leur père ou leur mère régulièrement autorisés à résider sur le territoire français ». Les réserves apportées à l'article 5 ne sont pas négligeables, pourtant on peut se demander si les procédures supplémentaires introduites par la loi BONNET ne risquent pas de multiplier les moyens dilatoires et les discriminations en conférant des moyens d'appréciation à des agents d'exécution<sup>50</sup>.

Le dernier alinéa de l'art. 5 rectifié dispose, en effet: « L'accès du territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ». Ici, la « sélection par l'administration ou la police des frontières n'est plus économique mais fondée sur des critères politiques. Or, on sait combien l'extension de la notion de « menace » alliée à celle d'« ordre public » est tentante en période de crise et sera facilitée dans le cadre du nouvel espace judiciaire européen. M. C. Bonnet ne s'y est pas trompé, qui justifia son projet de traitement automatisé des titres de séjour d'étrangers notamment par la lutte contre le terrorisme<sup>51</sup>. L'ordre public politique vient se joindre à l'ordre public économique pour justifier les contrôles à l'entrée sur le territoire français.

A la vérité, la lutte contre l'immigration clandestine pourrait être suffisamment assurée par le respect des conventions bilatérales et, ainsi que l'a rappelé M. F. Gorse, ancien Ministre du Travail, par l'application de la loi dont il fut l'auteur et qui prévoit des dispositions très strictes contre les négriers et les marchands de sommeil<sup>52</sup>. Pourquoi recourir à la notion vague de « menace » en faisant planer un soupçon à l'égard d'étrangers qui n'ont pas encore séjourné en France? Une telle disposition se révèle d'autant plus dangereuse que la loi du 10 janvier 1980 prévoit en son art. 5-2 que: « L'étranger qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français peut, s'il y a nécessité, être maintenu par décision écrite motivée dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps strictement nécessaire à son départ ».

Le Conseil Constitutionnel a eu à se prononcer sur cette disposition concernant le refoulement aux frontières<sup>53</sup>. Il a rappelé qu'une détention administrative doit, pour être conforme, être contrôlée par un juge intervenant « dans le plus court délai possible » et limitée dans le temps.

Il est, en effet, un principe fondamental du Droit public que l'administration n'a pas le pouvoir, sauf rares exceptions, de mettre elle-même en mouvement la force publique pour assurer l'exécution de ses propres

<sup>50</sup> Le décret d'application devant définir la garantie de rapatriement n'a toujours pas été publié à ce jour.

<sup>51</sup> cf. J. Costa-Lascoux, *Le projet de traitement automatisé des titres de séjour d'étrangers*, in *Rev. Greco* 13, n. 1980, p. 5.

<sup>52</sup> in *J.O.* 29 mai 1979, p. 4241.

<sup>53</sup> Décision 9 janvier 1980, *J.O.* 11.1.1980, p. 84.

décisions: elle doit en faire sanctionner la méconnaissance par l'autorité judiciaire gardienne des libertés publiques. En ce sens, les membres de la Commission mixte paritaire avaient repris l'essentiel des amendements votés par le Sénat, qui tendaient à réintroduire un contrôle judiciaire et un minimum de garanties de la défense: « Le procureur de la République en est informé sans retard. Le maintien ne peut être prolongé au-delà d'un délai de quarante huit heures que si sa nécessité pour assurer le départ de l'intéressé a été reconnue par ordonnance du Président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat délégué par lui. Cette ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation; pendant toute la durée du maintien l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin et d'un conseil ».

C'est au regard de cette garantie judiciaire, que le Conseil Constitutionnel a jugé conforme à la Constitution les dispositions concernant l'exécution des mesures de refoulement. En revanche, celles concernant l'expulsion des étrangers, c'est-à-dire les conditions de détention des étrangers, dans les établissements pénitentiaires jusqu'à l'exécution effective de l'arrêté d'expulsion ont été déclarées anti-constitutionnelles: la loi du 10 janvier 1980 prévoyait bien l'intervention obligatoire d'un juge mais celle-ci n'était requise qu'à l'expiration d'un délai de sept jours et seulement s'il s'agissait de prolonger le régime de détention. Ce sera la loi n. 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes (appelée la loi « Sécurité-Liberté »)<sup>54</sup> qui est venue légaliser la détention des étrangers en instance d'expulsion, en prenant soin de compléter l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée (art. 23 nouveau) par des garanties accordées aux intéressés, afin aussi d'éviter la censure du Conseil Constitutionnel. Le cadre institutionnel est ainsi clairement posé, depuis le refoulement à l'entrée sur le territoire français jusqu'à la sanction du séjour irrégulier dans le champ d'un droit purement « sanctionnateur ».

## B - L'irrégularité après un temps de séjour en France

L'ordonnance du 2 novembre 1945 avait créé un système extrêmement complexe de titres de séjour et de cartes de travail (pas moins de 7 cartes) qui formait un véritable puzzle. Une simplification administrative s'imposait. Le décret n. 75 1080 du 21 novembre 1975 réduisit le nombre des cartes de travail à trois (Carte A, Carte B, Carte C), mais il donna à l'autorité administrative la possibilité d'opposer la situation de l'emploi à une demande de délivrance et de renouvellement d'un titre de travail.

La circulaire du 10 juin 1980 revient sur ce que le décret avait de

<sup>54</sup> J.O. 3 février 1981, p. 415 et cf. J.C.P. 81. III, 50907.

trop rigoureux et que le projet de loi BOULIN-STOLERU ne faisait qu'aggraver en instaurant un titre unique travail-séjour et en prévoyant en son article 4: « La carte de séjour d'un travailleur étranger est retirée lorsque son autorisation de travail lui a été retirée... sauf si celui-ci justifie de ressources stables et suffisantes ne résultant pas de l'exercice d'une activité salariée ». Les nombreuses recommandations de bienveillance et les conseils de souplesse dans l'application des textes qui sont exposés dans la circulaire du 10 juin traduisent la volonté de « concilier la protection du marché du travail avec la nécessité de prendre en considération, dans chaque cas, la situation personnelle des étrangers » (p. 3 de la circulaire).

La situation actuelle peut donc se résumer à quelques principes devant guider la délivrance des titres de travail. La circulaire du 5 juillet 1974 relative à l'arrêt provisoire de l'introduction des travailleurs étrangers ayant été annulée par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 24 novembre 1978, c'est la situation du marché de l'emploi qui dès lors sera de nature « à justifier la plus grande vigilance de la part des services chargés d'assurer la protection de la main d'oeuvre nationale » (p. 6 de la circulaire), l'agence locale pour l'emploi restant compétente pour recevoir les demandes d'introduction déposées par les employeurs mais la procédure de compensation étant supprimée. Le régime de l'opposabilité de la situation de l'emploi s'applique, quelle que soit la carte de travail envisagée, aux étrangers relevant du régime général défini par l'ordonnance du 2 novembre 1945 et aux ressortissants des Etats d'Afrique au Sud du Sahara bénéficiant de certaines dispositions dérogatoires du droit commun notamment quant à la nature et à la validité du titre de travail, en application de conventions bilatérales de circulation; Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal.

En revanche, certains étrangers en raison de leur nationalité ne sont pas soumis aux règles du droit commun: ressortissants d'un Etat de la C.E.E.; ressortissants algériens; Andorrans et Monégasques; ressortissants de la République Centrafricaine, du Congo, du Gabon, du Tchad et du Togo; réfugiés. Par ailleurs, certains étrangers sont bénéficiaires de la non-opposabilité de la situation de l'emploi lors de la délivrance ou du renouvellement d'un titre de travail: les titulaires d'une carte de résident privilégié; les conjoints de ressortissants portugais entrés en France dans le cadre de la procédure d'immigration familiale, conformément à l'accord franco-portugais du 11 janvier 1977. Enfin, la circulaire recommande une interprétation bienveillante pour les cas sociaux ou humanitaires (p. 5), les conjoints de travailleurs portugais non entrés par la procédure du regroupement familial (p. 6), les étrangers de « haute qualification » (pp. 6 et 8), les conjoints de résidents privilégiés (p. 7), les jeunes étrangères qui, ayant pu bénéficier de plein droit de la carte C, n'ont pas fait leur demande à temps pour des raisons familiales (p. 12).

La prise en compte de la dimension familiale et des problèmes posés par les enfants d'immigrés est une évolution notable dans la politique française de l'immigration. La circulaire du 10 juin 1980 reconnaît les « graves problèmes sociaux » que le décret du 29 avril 1976 réglant l'immigration familiale, était de nature à susciter « si, au moins à terme, les membres de famille — et en particulier les jeunes — ne sont pas autorisés à occuper un emploi ». C'est pourquoi le texte recommande « d'examiner avec la plus extrême bienveillance les demandes de titres de travail présentées par les jeunes étrangers âgés de 16 à 19 ans, lorsqu'ils ont été introduits ou régularisés en qualité de membres de famille, dans l'hypothèse où ils ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de la carte de plein droit. Ces mesures doivent s'appliquer également aux jeunes étrangers âgés de moins de seize ans qu'ils ont obtenu une dérogation à l'article L. 211-1 en ce qui concerne l'obligation de la scolarité, ou bien s'ils remplissent la condition posée, pour l'entrée en apprentissage, par l'article L. 117-3 pour les jeunes âgés de quinze ans ou moins. Toutefois, ceux-ci n'étant pas en mesure en raison de leur âge de présenter une carte de séjour, il y aura lieu de leur délivrer une autorisation provisoire de travail valable jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande d'autorisation de séjour.

L'extension de cas de non opposabilité de l'emploi et les souhaits d'interprétation bienveillante en faveur des conjoints et des enfants favorise les ressortissants des États avec lesquels la France entretient de bonnes relations et les immigrés installés de longue date. La conjoncture internationale et les préoccupations démographiques influencent très sensiblement la politique française de l'immigration, sans lui retirer son aspect essentiel qui est de soumettre principalement la délivrance des cartes au critère de l'emploi en accentuant la précarité de la situation des immigrés du régime général et travailleurs isolés. En effet, pour eux, le risque du refus de renouvellement sera accru puisque la circulaire du 10 juin 1980 prend soin de recommander d'opposer la situation de l'emploi non seulement pour l'introduction, la régularisation et l'admission au travail, mais pour le renouvellement. Par ailleurs, celui-ci se fera à l'identique de la carte présentée aussi souvent que possible et même « plusieurs fois pour un même étranger » (p. 15, b).

Les accords passés entre la France et l'Algérie confirment cette distinction entre les titres de 10 ans, pour ceux qui sont entrés en France avant le 1<sup>er</sup> juillet 1962 et les titres de 3 ans pour tous les autres, qui se voient ainsi ramenés au droit commun. L'objectif est clair: « Les dispositions prises et les moyens dégagés sont conçus pour encourager le retour volontaire de 35 000 travailleurs par an ». Pour ce faire, trois mesures non cumulables sont envisagées: 1° une allocation retour égale à 4 mois de salaire ou, pour les chômeurs, égale à environ 12 000 F.; 2° une formation professionnelle de 2 à 8 mois selon les spécialités; 3° l'octroi de prêts permettant aux commerçants et artisans de créer de petites entre-

prises. Dans cette perspective, les services ne verront-ils pas encouragés à multiplier le système des récépissés et à considérer les demandes de formation professionnelle comme des formations retour? <sup>55</sup>.

Ainsi, la politique française de l'immigration s'oriente vers un double système: celui d'un régime plus favorable à l'immigration ancienne et familiale; celui d'une incitation au retour et de précarité pour les immigrés qui, autrefois, avaient été sollicités pour leur force de travail mais qui, désormais, sont considérés comme des concurrents sur le marché du travail. Dans ce dernier cas, c'est tout un dispositif qui est projeté, qui encouragera le retour ou qui jouera sur les nouvelles situations d'irrégularités après retrait ou non-renouvellement de carte. C'est ici qu'apparaît la logique qui liait le projet de loi « Stoleru » à la loi du 10 janvier 1980 <sup>56</sup>. Parmi les cinq cas d'expulsion ajoutés à celui qui prévoyait l'ordonnance du 2 novembre 1945, l'irrégularité du séjour sous ses trois formes (entrée irrégulière, situation de faux touriste, non renouvellement d'une carte de séjour temporaire) sera sanctionnée par un éloignement pour cinq ans du territoire français et avec la possibilité de détention dans les conditions prévues à l'art. 120 du Code pénal <sup>57</sup>. Sur ce dernier point, le législateur de la loi « Sécurité-Liberté » s'est inspiré des règles visant les étrangers refoulés aux frontières pour fixer le régime de détention applicable aux étrangers en instance d'expulsion <sup>58</sup>. Le nouveau texte de la loi « Sécurité-Liberté » apporte plusieurs précisions qui vont dans le sens de garanties de fond et de garanties de forme pour « éviter les internements abusifs »: la durée de l'internement administratif est limitée à 48 heures, limite à partir de laquelle, l'internement est placé sous contrôle judiciaire et le procureur de la République étant informé de la détention, dès le commencement de celle-ci; l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un conseil, d'un médecin pendant la durée de la détention et il dispose d'un recours en cassation contre l'ordonnance du juge autorisant la prolongation de la détention. Notons, cependant, que ce recours n'est pas suspensif, les motifs ayant justifié cette précision relevant le danger possible que l'intéressé ne prenne la fuite. Autrement dit, le législateur revient aux représentations de l'immigré clandestin qui avaient présidé à l'élaboration de la loi « Bonnet », celles de sa dangerosité.

<sup>55</sup> Les associations ont attiré l'attention sur les applications « fantaisistes » que les accords ont déjà reçus de la part de certains services.

<sup>56</sup> cf. J. Robert, *Les projets de loi relatifs à l'immigration*, in « Droit et Liberté », suppl. n. 387 précité et J. Costa-Lascoux, *Une législation pour une politique de l'immigration?* précité, p. 24.

<sup>57</sup> Décret d'application n. 78-1154 du 9 décembre 1978 (art. 1er).

<sup>58</sup> Loi n. 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes (J. O. 3-2-1981), p. 415 modifiant l'article 5-2 de l'ordonnance du 2-11-1945.



## Conclusion

L'approche juridique et institutionnelle du travail clandestin immigré rejoint donc l'approche politique sur plusieurs constats :

— un premier réside dans l'impossibilité d'appréhender le phénomène sans poser, dès l'abord, les difficultés de définition qu'il soulève tant au niveau du repérage statistique qu'à celui de ses contours juridiques.

— un second tient à l'émergence politique des travailleurs immigrés clandestins, montrant par là-même que les définitions institutionnelles « en négatif » ne suffisent plus à rendre compte du fait social.

— paradoxalement, cependant, l'observation des nouvelles formes de mobilisation et d'expression politique soulignent le caractère répressif de l'intervention institutionnelle, qui ne retient que les aspects de dangerosité, de marginalité ou de déviance.

La place privilégiée que l'étude de la condition des immigrés clandestins acquiert dans l'analyse des différents espaces de l'immigration, vient de ce qu'elle exprime un cas limite. De la même façon que les théories récentes du contrôle social sont nées fréquemment de l'observation des déviances et des marginalités, le travail clandestin des immigrés porte la réflexion sur le rôle des immigrés dans la société globale et comme un « fait social total ». Ce sont toutes les formes nouvelles de travail irrégulier et leur importance croissante sur le marché du travail qui sont ici mises en cause. La question est alors renvoyée au législateur pour déterminer jusqu'où une institutionnalisation serait possible. A l'inverse, le recours aux armes classiques du droit pénal et de la police administrative en cherchant à réprimer les abus risque d'accentuer une répression au mépris des principes fondamentaux. Quelle sera enfin, l'efficacité d'une telle menace sur les enjeux politiques déterminées par ces nouveaux acteurs sociaux, dont les agissements seraient repris plus largement par les populations immigrés comme un combat d'avant-garde ? A vrai dire, il semble hasardeux de qualifier, aujourd'hui, ce qui dans le fait social du travail immigré clandestin serait, au niveau politique et institutionnel, du domaine d'un phénomène résiduel ou de l'ordre de la préfiguration.

J. COSTA - LASCoux  
C. W. de WENDEN-DIDIER

## **Summary**

The authors study the phenomenon of illegal immigration in France. After a brief outline of its present situation and dimension, they analyse the political significance of illegal manpower, arriving especially from Africa, Spain and Portugal.

Particular attention is given to government policies oriented at curbing the entry of illegal migrants.

## **Résumé**

L'étude analyse le problème de l'immigration clandestine en France. Après un bref exposé sur l'actualité et la dimension du phénomène, elle aborde le rôle politique de la main-d'oeuvre illégale, provenant surtout d'Afrique, Espagne et Portugal. L'étude analyse en profondeur l'attitude du gouvernement, qui vise à freiner l'entrée des travailleurs clandestins.

---

# recensioni

---

a cura di Renato Cavallaro

ELENA SARACENO, *Emigrazione e rientri. Il Friuli-Venezia Giulia nel secondo dopoguerra*, Cooperativa editoriale « il Campo », Udine 1981, 102 p.

In quanto espressione di « mobilità sociale », il fenomeno migratorio assume una complessità problematica che l'A., anche se in maniera concisa, riesce indubbiamente a cogliere ed a mettere in evidenza. Lo studio è, infatti, sostanzialmente rivolto all'esame della domanda di lavoro nell'industria manifatturiera che ha stimolato differenti processi di « modernizzazione » da quelli tradizionali del modello urbano-industriale.

La ricerca permette di individuare tre periodi fondamentali, corrispondenti a tre diversi stadi della trasformazione del mercato del lavoro e della evoluzione dei movimenti migratori stessi.

Il primo periodo è quello compreso tra il « 1945-1958 ». È qui che si rileva una situazione del mercato del lavoro non dissimile da quella anteriore alla prima guerra mondiale. I primi dati presi in esame sono quelli relativi al primo censimento (1951), dai quali emerge come la distribuzione degli addetti al settore manifatturiero sia relativamente equilibrata fra le due aree prese in esame. Appare però una dicotomia tra il Friuli (considerato isolatamente) e la Venezia Giulia, caratterizzata soprattutto dalla polarizzazione urbano-industriale del mercato del lavoro.

Per quanto concerne la dinamica migratoria si segnala, nell'immediato dopoguerra, una ripresa dell'esodo sia verso l'estero che verso altre regioni italiane. Esodo spiegabile con l'inadeguatezza qualitativa e quantitativa della domanda nel soddisfare l'offerta esistente sul mercato del lavoro. Le aree in cui il flusso migratorio è meno vivace sono quelle urbane e l'area giuliana; mentre l'area friulana e le zone rurali sono devastate dall'esodo. Da un punto di vista sociologico le zone dell'emigrazione sono caratterizzate da una famiglia estesa di tradizione rurale i cui membri (persone non attive sul mercato del lavoro), svolgono attività agricole, mentre gli elementi attivi emigrano saltuariamente (emigrazione stagionale) oppure per periodi più lunghi. In tali sistemi familiari il reddito prevalente nasce da una economia di sussistenza garantita dalla produzione agricola. Il reddito « esterno », cioè quello proveniente dall'emigrazione, è utilizzato sostanzialmente per acquisti straordinari: campi, abitazione, macchine agricole e così via. L'A. sottolinea, pertanto, come l'emigrazione del secondo dopoguerra, caratterizzata dalle carene migratorie, sia una « emigrazione a tempo e scopo definiti » (cfr. E. Reyneri, *La catena migratoria. Il ruolo dell'emigrazione nel mercato di lavoro di arrivo e di esodo*, Bologna, 1979).

Il secondo periodo dell'emigrazione friulana è quello compreso tra il 1959 ed il 1968. È un periodo di « transizione » in cui il mercato del lavoro, specialmente agli inizi degli anni '60 si presenta più equilibrato dal punto di vista quantitativo. Infatti, come viene sottolineato, ad una riduzione dell'offerta di lavoro (rispetto al 1951) dell'11,9%, corrisponde un incremento sia dell'occupazione agricola in generale (24,6%) che di quella manifatturiera (16,8%). In questo periodo si nota il prevalere di una emigrazione temporanea con modalità sostanzialmente diverse sia da quella temporanea di fine Ottocento che di quella definitiva, immediatamente subentrata sino alla seconda guerra mondiale. La temporaneità della nuova emigrazione è segnata dalla presenza della « catena migratoria » che sottolinea il ricambio generazionale. Tra il 1959 ed il 1968 espatriano e rimpatriano oltre centomila persone, il che segnala la consistente diminuzione della emigrazione definitiva. L'esodo, inoltre, tende a contrarsi: gli espatri, infatti, arrivano soltanto al 42%. Tale andamento riguarda, in linea di massima, i movimenti migratori verso l'esterno, piuttosto che quelli interni. Questo tipo di emigrazione temporanea evita lo spopolamento delle aree rurali e permette di mantenere in molte zone gli stili di vita tradizionale legati al mondo agricolo.

L'ultimo periodo considerato è quello riferito al decennio « 1969-1979 ». La caratteristica fondamentale dell'emigrazione è l'interruzione della catena migratoria e l'inversione dei flussi. Come viene sottolineato, l'intensificarsi del fenomeno dei rientri benché non coinvolga un numero elevato di persone, permette il recupero della popolazione attiva. Il maggior numero di rientri si concentra soprattutto nelle aree che si sono economicamente sviluppate. Nelle zone montane e pedemontane rientra il 19,4% degli emigrati, mentre in quelle collinari si concentra il 24,2% dei rientri (soprattutto nell'area di Pordenone-Sacile, di Codoipo - San Vito e di Udine-Cividale). Per quanto riguarda la dinamica dei rientri va segnalata la modificazione della loro composizione. Rientrano, infatti, i « giovani » (25,8%) in possesso di una qualifica professionale e che sono stati all'estero per periodi brevi, e « famiglie » (55,4%) il cui capofamiglia svolge ancora una attività. L'ultima figura sociale dei rientrati è rappresentata dai « pensionati » (26,2%). Due avvenimenti molto importanti che si possono individuare nella crisi internazionale del 1973 e nel terremoto del 1976, non pare abbiano alterato la fisionomia dei rientri.

Lo studio sottolinea, inoltre, come la storia dell'emigrazione, in quanto storia della società regionale, si qualifichi come osservatorio privilegiato attraverso il quale può essere seguito non solo l'andamento del mercato del lavoro regionale, ma anche l'evoluzione della struttura di classe. Nel Friuli-Venezia Giulia l'analisi ha individuato l'emergere, nella struttura produttiva artigiana, di un comportamento imprenditoriale che ha sollecitato gran parte dello sviluppo economico regionale spezzando la dicotomia « contadini-emigranti » — « borghesia commerciale-urbana ». Certamente non si è trattato solo di capacità imprenditoriali della classe rurale-artigiana, ma anche della evoluzione di particolari condizioni esterne (tra cui l'emigrazione temporanea) che hanno permesso di evitare la concentrazione degli effetti di modernizzazione nelle aree urbane.

R. C.

Lo studio di Louis Porcher, realizzato nell'ambito del programma del « Conseil de la coopération culturelle » del Consiglio d'Europa, più che una rassegna di casi, è una riflessione sui problemi della educazione interculturale. Il volume si compone sostanzialmente di due parti: nella prima sono analizzate le diverse ipotesi che si volgono al problema della educazione interculturale, mentre nella seconda l'A. fornisce suggerimenti su ciò che sarebbe opportuno intraprendere al fine di realizzare concretamente i progetti a favore degli emigrati e dei loro figli.

Per quanto concerne il primo aspetto, va sottolineato come il problema dell'educazione nei confronti dei lavoratori stranieri sia, ancora oggi, un problema aperto, non ancora risolto. In gran parte dei paesi europei di immigrazione (Germania, Svizzera, Francia, Svezia, Olanda e così via), le diverse esperienze pedagogiche che sono state condotte hanno posto in luce, al di là dei risultati raggiunti, la necessità di una collaborazione « internazionale ». Laddove i problemi sembrano scaturire anche dalla necessità di una formazione e di una informazione interculturale degli stessi operatori. In questo contesto si pone in primo piano la funzione della « lingua » e della sua didattica, oltre che l'apporto delle « scienze sociali » in genere che potrebbero fornire — sottolinea Porcher — i dati di base con i quali operare concretamente.

Nella seconda parte del volume l'A. sviluppa un discorso teorico che tende sostanzialmente a mettere in luce come la necessità di equilibrio tra lingua straniera e lingua materna richieda un accordo a livello di forze politiche. Per questa ragione egli ritiene necessario:

- a) fissare dei requisiti di scolarità « comuni » ai diversi paesi. E non per arrivare ad una omogenizzazione dei metodi e programmi estremamente difficile da realizzare, quanto per determinare livelli graduali di apprendimento integrati nel sistema scolastico;
- b) progettare una formazione « interculturale » degli insegnanti;
- c) selezionare le condizioni « istituzionali » ottimali per rendere operativo un insegnamento equilibrato tra lingua straniera e lingua materna;
- d) favorire lo scambio « bilaterale » di insegnanti mediante soggiorni semestrali, annuali e biennali;
- e) promuovere, nei paesi di immigrazione dove vi sono anche insegnanti stranieri, degli « incontri » comuni di studio e di scambio, sia culturale che di esperienze concrete;
- f) pubblicare « documenti » di informazione e di formazione destinati agli insegnanti e scritti in una prospettiva interculturale;
- g) stabilire un coordinamento tra istituzioni educative e genitori degli alunni.

Di particolare interesse ci pare la proposta finale, in cui partendo dal concetto di *éducation comparée*, l'A. propone la diffusione e l'insegnamento (anche per i docenti) delle scienze umane e sociali, tra

cui sottolinea il ruolo e l'importanza dell'economia, della sociologia, della psicologia e dell'etnologia. In particolare il punto iniziale sembra essere individuato in una urgente fase preliminare in cui la raccolta di statistiche, la formulazione di progetti pilota, l'elaborazione di materiali da utilizzare nelle giornate di studio e così via, dovrà creare gli unici e necessari presupposti per realizzare operativamente il progetto di una pedagogia interculturale.

R. C.

SIDIKI COULIBALY-JOEL GREGORY-VICTOR PICHÈ, *Les migrations voltaïque*, Centre Voltaïque de la Recherche Scientifique-Institut National de la Statistique et de la Demographie, Ottawa, 1980, p. 144.

Il volume è il primo di un ampio ed articolato studio sul processo migratorio dell'alto Volta. I dati raccolti in questo primo tomo provengono da una inchiesta sulla stessa zona condotta nel periodo 1974-1975, ma si rifanno in ampia misura alle indagini dell'ORSTOM (cfr. *Enquête sur les mouvements de population à partir du pays mossi (Haute Volta)*, Ouagadougou 1975). Una particolare attenzione è rivolta alle ricerche di Elliot P. Skinner sugli effetti del colonialismo nei confronti della società « mossi » (cfr. *Labor Migration Among the Mossi of the Upper Volta* in H. Kupper ed., *Urbanization and Migration in Upper Volta*, Berkeley 1965), e di Raymond Daniell che ha analizzato, in particolare, le cause e la natura del movimento migratorio della popolazione Mossi verso Abidjan.

Il principale difetto del rapporto, denunciato nello stesso volume (cfr. p. 17) dagli autori, è quello di non collocare i dati nel contesto storico e socioeconomico in cui si sviluppa il movimento migratorio. Per cui il valore del volume si restringe a quello documentario e di semplice presentazione di dati.

Le aree prese in esame sono sostanzialmente quattro: le zone rurali Mossi, quelle dell'Ovest, le città minori e le due grandi zone urbane di Ouagadougou e Bobo-Dioulasso. I dati principali sulle migrazioni dell'Alto Volta provengono sostanzialmente da questionari collettivi e individuali (in quest'ultimo caso essi sono stati incentrati su « casi » di particolare rilievo socio-statistico), distribuiti nel periodo 1969-1973. Si tratta di una emigrazione quasi esclusivamente maschile, ad esclusione dei flussi che spostano la popolazione da zone rurali verso aree esclusivamente agricole. Vengono poi prese in esame le caratteristiche professionali dei lavoratori e quelle socio-culturali. In quest'ultimo caso viene messa in luce come nelle zone urbane, sia per quanto concerne gli uomini che le donne, gli emigrati che rientrano presentano un più elevato indice di « scolarizzazione ».

Tra le motivazioni che spingono ad emigrare vi è quella legata al « conflitto generazionale » ed ai fattori economici. Laddove appare determinante, ai fini della decisione di abbandonare il luogo di origine, l'influenza esercitata dal gruppo etnico di appartenenza. I giudizi degli intervistati sull'operato del governo nei confronti del fenomeno migratorio sono piuttosto diversificati. Molti considerano l'emigra-

zione come ineluttabile necessità e che, di conseguenza, il governo non ha i mezzi adeguati per soddisfare i bisogni degli individui.

È da segnalare un forte spostamento di abitanti dell'Alto Volta verso la Costa d'Avorio, zona da cui nasce in maniera più netta il forte movimento migratorio di ritorno.

R. C.

MARK MILLER, *The problem of foreign workers participation and representation*. Madison, University of Wisconsin, 1978, 695 p.

L'ouvrage de Mark Miller, qui constitue la publication d'une thèse de Science Politique soutenue en 1978, traite d'un domaine encore peu exploré, tant aux Etats-Unis qu'en Europe en matière de recherches migratoires: la relation des immigrés à la vie politique, comme sujets, objets et enjeux de celle-ci. Le thème est original et l'entreprise est vaste. Privés de droits politiques, donc contraints à une nécessaire politisation du non-politique, sous quelles formes les immigrés peuvent-ils exercer une influence sur la vie politique des trois pays d'accueil étudiés ici (France, Suisse et Allemagne fédérale) et participer à celle-ci? Les stratégies utilisées sont-elles spécifiques aux travailleurs migrants? Ont-ils recours à des forces politiques peu utilisées, non orthodoxes, axées sur la double appartenance et sur la dimension transnationale? Ou au contraire, à la faveur de l'immigration durable qui s'installe dans les pays européens, assiste-t-on à une « rentrée progressive » dans le système politico-social des immigrés « à statut », empruntant les voies d'expression de la classe ouvrière nationale et laissant aux sans-papiers les formes de politisation marginales et l'action politique « par d'autres moyens »? Telle est la question centrale posée par Mark Miller.

Après un panorama assez exhaustif des différentes analyses théoriques sur la relation des immigrés à la politique (apathie politique, politisation du non politique, armée industrielle de réserve, neutralisation des conflits de classe, force transnationale), l'auteur s'efforce d'appréhender l'espace de participation politique des migrants à partir des multiples sphères d'appartenance de ceux-ci. Constatant à la fois que « les définitions légales de la sphère politique ne coïncident pas nécessairement avec les définitions analytiques de la sphère politique » et que les immigrés sont récemment apparus comme une force politique considérable en Europe à la faveur des phénomènes de communautés ethniques minoritaires qui se dessinent, il étudie successivement les différentes données qui définissent le contenu et les contours de l'espace politique des immigrés:

— l'influence du pays d'origine, dans la mesure où cette appartenance peut interférer avec leur participation politique dans les pays d'accueil, soit comme compensation à une faible identification au pays d'arrivée, soit comme médiateur des demandes politiques formulées aux associations des pays d'origine (sortes de « quasi partis » ou de « quasi syndicats »), soit comme repoussoir si l'émigration économique cache en partie une opposition politique au pays de

départ, soit enfin comme véhicule d'idées révolutionnaires à l'étranger.

— L'opposition extra-parlementaire, autre stratégie d'influence découlant de la privation des droits politiques, illustrée par les formes marginales de participation que sont les grèves sauvages au niveau du logement, des expulsions, du statut juridique, du racisme, apparues depuis les années 1970. Ces conflits attestent à la fois des tentatives des migrants d'influencer la vie politique par des moyens non institutionnels d'inspiration souvent autogestionnaire et « gauchiste » et de leur insertion progressive dans le mouvement syndical et ouvrier: la tendance à l'intégration socio-politique par l'autonomie croissante de leurs luttes obligent syndicats et associations à prendre en compte leur spécificité. On observe, dans les trois pays étudiés, une ressemblance étonnante des formes d'opposition extra-parlementaire empruntées par les immigrés.

— la voie consultative tente de récupérer dans des canaux institutionnels d'expression politique les risques socio-politiques de la présence immigrée (classe dangereuse?) qui menacent, aux yeux des pays d'accueil, de devenir supérieurs aux avantages économiques qu'elle fournissait. Parlements d'étrangers, Conseils consultatifs communaux d'immigrés, réseaux d'accueil ont alors fait figure de substituts — souvent inadéquats — au droit de vote, face à la barrière de l'Etat-nation et de la souveraineté nationale opposée par chacun des pays d'accueil.

— la voie corporatiste (ou expression dans l'entreprise) constitue le second type de réponse institutionnelle fournie par les pays européens à la question de la participation et de la représentation des immigrés. Elle peut alors revêtir une signification politique, tant les frontières sont ténues entre les domaines politique et syndical.

— enfin, l'expression à travers les organisations syndicales, partisans ou associatives constitue, aux yeux de l'auteur, l'ultime ressource politique dont disposent les migrants, si on l'entend au sens de capacité d'influencer la prise de décision politique et de transgresser leur obligation de stricte neutralité politique. Mais, si ces organisations semblent avoir contribué à développer l'opposition extra-parlementaire exercée par les immigrés, elles n'ont peut-être pas toujours échappé aux risques de clientélisme.

A la lumière de cette vaste fresque, Mark Miller tente de « réévaluer l'impact politique des travailleurs étrangers »: selon une hypothèse optimiste, ils peuvent amorcer une nouvelle dimension de la politique dans les sociétés industrielles avancées, dégagée de la « politique politicienne » et riche de ressources politiques habituellement peu utilisées et non orthodoxes. Selon une hypothèse plus pessimiste, ils cherchent à transformer la décision politique en exerçant une pression sur les bureaucraties gouvernementales et contribuent ainsi au renforcement de la bureaucratiation et au déclin du poids des institutions parlementaires. L'auteur semble adopter une réponse médiane: les formes d'expression et de participation politiques des travailleurs migrants ont favorisé le développement des phénomènes politiques transnationaux entre les Etats et



extra-parlementaires au sein des Etats d'accueil. Plusieurs indices démontrent, à ses yeux, l'accroissement du rôle politique des immigrants dans les pays d'arrivée.

Les données récentes relatives au phénomène migratoire dans les trois pays étudiés: fragilisation et insécurisation des migrants, hiérarchisation selon les nationalités, distinction entre les immigrants « à statut » en voie de fixation et clandestins assurant la fonction de rotation de la main-d'oeuvre, priorité donnée à l'ordre public et « moral » sur les aspects économiques, permettent à la fois d'enrichir et de vérifier les hypothèses proposées et de poser de nouvelles questions, dont la recherche de Mark Miller nous a fourni la trame.

CATHERINE WIHTOL DE WENDEN

# HUMANITAS 1891

---

NUOVA SERIE

**RIVISTA MENSILE DI CULTURA FONDATA NEL 1946**

Dir.: STEFANO MINELLI

Brescia - Via G. Rosa, 71 - Tel. 46451

Comitato di Redazione: **Giulio Cittadini - Giulio Colombi - Paolo De Benedetti - Tullo Goffi - Giusto Marchese - Stefano Minelli - Felice Montagnini - Giancarlo Penati - Guido Stella.**

Articoli, note e rassegne per una informazione moderna. Arte, filosofia, narrativa, politica, religione, sociologia, storia.

---

## ABBONAMENTO 1981

**Ordinario L. 14.000, Semestrale L. 9.000**  
**Estero L. 18.000 (oppure 22 dollari U.S.A.)**  
**Sostenitore L. 20.000**  
**Un numero L. 1.600**  
**Per l'estero ogni fascicolo costa il doppio.**

**Usare nei versamenti il C.C.P. 17/15166.**

MORCELLIANA - 25100 BRESCIA

# **SPECIAL ISSUE!** **IMR**

# **INTERNATIONAL MIGRATION REVIEW**

An interdisciplinary quarterly publishing sociodemographic, economic, political, historical and legislative analyses of human migration movements and refugees.

VOLUME XV

NUMBER 1

SPRING 1981

## **REFUGEES TODAY**

*Edited by B.N. Stein and S.M. Tomasi*

**OVERVIEW: Refugees and the Descendants of Thesous, by Peter I. Rose; The UNHCR and Relief Operations, by Frederick Cuny; Refugees: A New Approach, by John F. Thomas; Political Refugee, by Gunther Beyer; and Cooperation, by Göran Melander.**

**THE ANALYTIC FRAMEWORK: Exile and Resettlement, by Egon F. Kunz; Refugee Asylum: Policy and Legislative Developments, by Gilbert Jaeger; Refugees in Europe, by Anne Paludan; Services for Refugees, by Leon Gordenker; and Refugees as Clients, by Dorsh Marie deVoe.**

**POLICY RESPONSES: Voluntary Agencies, by Elizabeth Winkler; Refugees in Australia, by Charles Price; Australia's Settlers: The Galbally Report, by Leslie F. Claydon; The Canadian Response, by C. Michael Lanphier; Sponsorship and Adjustment in Canada, by Gertrud Neuwirth and Lynn Clark; and The Refugee Act of 1980, by Senator Edward M. Kennedy.**

**RESETTLEMENT: Voluntary Agencies and the Resettlement of Refugees, by Robert G. Wright; Angolans in Zambia, 1966 to 1972, by Art Hansen; Africa's Resettlement Strategies, by John R. Rogge; Rural Refugees in Africa, by Tristram F. Betts; Refugees in Dandakaranya, by K. Maudood Elahi; Vietnamese Fisherfolk on America's Gulf Coast, by Paul D. Starr; Language Education and Social Services for Indochinese, by Howard H. Kleinmann, James P. Daniel; Refugee Children, by Earl E. Huyck and Rona Fields.**

**ADJUSTMENT: Adaptation and Dysfunction, by J. Donald Cohon, Jr.; The Lithuanian Refugee Experience and Grief, by Liucija Baskauskas; Occupational Assimilation, Christine Robinson Finnan; Family and Community among Vietnamese Refugees, by David Haines, Dorothy Rutherford and Patrick Thomas.**

**RESOURCES: Defining the Parameters of a Field of Study, by Barry N. Stein. Bibliography: by Barry N. Stein.**

Subscription rates: U.S. Institutions/1 year, \$22.50/2 years, \$44.00/3 years, \$65.50. Individuals: 1 year, \$17.50/2 years, \$34.00/3 years, \$50.50. All other countries add \$3.00 for each year's subscription. Single copy rates: \$6.50.

CUMULATIVE INDEX VOLUMES: 1 - 10 (1964-1976). Annual indices of published volumes and sample copies available upon request.

Order from: CENTER FOR MIGRATION STUDIES/209 Flagg Place, Staten Island, New York 10304.

**NOVITÀ EDITORIALE**

**Renato Cavallaro**

**STORIE SENZA STORIA**

**Indagine sull'emigrazione calabrese  
in Gran Bretagna**

**Roma, CSER, 1981, 262 p. - L. 11.000**

**DI IMMINENTE PUBBLICAZIONE**

**Giovanni Rovere**

**IL DISCORSO OMILETICO**

**Ricerca sulla comunicazione religiosa in emigrazione**

**Roma, CSER, 1982.**

La rivista trimestrale

# STUDI EMIGRAZIONE

pubblica

- **articoli di studiosi italiani e stranieri sugli aspetti storici, sociologici, demografici, economici e legislativi dell'emigrazione**
- **note e discussioni sui temi di politica migratoria**
- **documentazioni storiche e di attualità politica**
- **segnalazioni di articoli di riviste italiane ed estere**
- **recensioni**

a cura del



**Centro Studi Emigrazione - Roma**  
per lo studio dei problemi migratori

L. 5.000

Spedizione in abbon. postale - Gruppo IV