

K.83 1937 ANNEXE

S O C I E T E D E S N A T I O N S
INSTITUT INTERNATIONAL DE COOPERATION INTELLECTUELLE.

CONFERENCE PERMANENTE DES HAUTES ETUDES INTERNATIONALES.

QUESTIONS DEMOGRAPHIQUES.

NOTICE sur
L'ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS

Préparé par M. J. LEGOUIS

Mars 1937

NOTICE SUR L'ORGANISATION INTERNATIONALE
DES MIGRATIONS

Toute politique a besoin, pour sa réalisation, d'une organisation : une politique des migrations ne peut porter de fruits que dans la mesure où elle peut s'appuyer sur un ensemble d'arrangements, de mesures et d'accords. Sans doute une telle organisation a pu exister dans le passé sous des formes simplifiées, non officielles, plus ou moins sporadiques, mais, avec l'évolution générale du monde moderne, elle ne se conçoit plus que de façon beaucoup plus détaillée, systématique et soumise à l'emprise des autorités publiques. C'est que, pas plus que les autres formes d'échange, les migrations ne peuvent échapper au courant qui transforme ces mouvements pour répondre à des nécessités sans cesse accrues de prévision et de coordination. Plus la complexité de la vie des peuples et des individus augmente, plus l'ajustement des activités et des besoins devient malaisé et précaire et plus il devient en même temps nécessaire de fortifier la résistance des sociétés contre les crises. Pour les échanges, le besoin d'une telle organisation est ressenti de toutes parts, mais la difficulté est singulièrement augmentée du fait qu'elle doit être à la fois nationale et internationale.

De gré ou de force, les Etats sont obligés par les conditions de l'heure présente de régler le cours des migrations qui se déroulent sur leur territoire et de ne pas laisser naître, se développer ou s'arrêter les mouvements d'émigration ou d'immigration sans exercer de contrôle sur

eux sous peine des plus fâcheuses surprises. L'Etat se met donc en mesure, par une série de dispositions d'ordre interne, de régler non seulement le débit, mais la composition des courants migratoires, leur direction, leur comportement dans le temps et dans l'espace, l'assimilation des immigrés ou le rapatriement des émigrés.

L'expérience montre toutefois que le caractère des mesures d'ordre national est, dans la plupart des cas, négatif : agissant par ses seuls moyens, un Etat peut beaucoup plus facilement restreindre ou prohiber que créer ou développer des courants en faisant coïncider offres et demandes. C'est donc vers des accords entre pays directement intéressés (pays d'immigration et pays d'émigration) que les Etats ont tout naturellement été amenés à se tourner.

Il faut remarquer tout d'abord que les traités bilatéraux ne sauraient remplacer l'organisation sur le terrain national, mais, qu'au contraire, ils supposent celle-ci et ne peuvent que la compléter. Il ne serait pas possible à deux Etats qui s'abstiendraient d'intervenir dans les courants migratoires de se fournir réciproquement des garanties utiles sur le volume, la composition de ces courants et leurs conditions de temps et de lieu; ils ne peuvent même s'engager l'un vis-à-vis de l'autre que dans la mesure où leur contrôle est assuré sur les migrations provenant de leur territoire ou s'y établissant. Sous cette forme bilatérale, et appuyée sur des mesures nationales, l'organisation des migrations a permis des progrès remarquables principalement en Europe

depuis la guerre mondiale et l'on aurait pu croire qu'elle avait ainsi atteint le terme de son cycle. Pourtant, l'expérience des derniers temps, et particulièrement celle des années de crise, a montré de sérieuses lacunes et le besoin non seulement d'une mise au point des accords bilatéraux, mais aussi d'une forme encore plus vaste, plus compréhensive d'organisation ne se substituant nullement aux autres, mais s'ajoutant à elles.

I. Le rôle de l'organisation internationale

La nécessité d'une organisation internationale des migrations a été proclamée par nombre d'auteurs qui ont étudié le problème sous ses différents aspects, l'ont pris en quelque sorte par ses divers bouts. A cet égard, on peut citer à la fois des auteurs nationaux et internationaux, de pays d'émigration et d'immigration, des milieux ouvriers, indépendants, etc... Albert Thomas, M. William Oualid et des représentants des pays d'immigration caractérisés comme M. de Oliveira, délégué du Brésil à la Commission internationale de l'Emigration (Genève, 1921), G. Simon, ancien ministre de Pologne, M. de Michelis, ancien Commissaire général de l'Emigration d'Italie, la Conférence ouvrière sur les migrations (Londres, 1926), l'Association internationale pour le progrès social, etc...

Ce qui est généralement attendu d'une organisation internationale des migrations, c'est essentiellement de concourir à un meilleur ajustement des offres et des demandes et, par là même, à la réduction des déséquilibres, à l'atténuation des inégalités et, en définitive, à la prospérité

et à la paix.

A première vue, et en me limitant à formuler quelques impressions personnelles, une organisation internationale dans le domaine des migrations, doit déployer des efforts d'ordre scientifique, informatif et pratique en vue des buts qui viennent d'être définis. Ces efforts pourraient, à mon avis, se résumer grosso modo comme suit :

Activité scientifique : C'est, en quelque sorte, une phase préliminaire, mais ce n'est pas la moins importante. Les faits à étudier sont nombreux et d'essence très variée, mais les instruments de connaissance sont de valeur très inégale et souvent très imparfaite; d'où de grandes difficultés pour établir des comparaisons et parvenir à des conclusions précises. Si l'on considère les données numériques, les statistiques relatives aux migrations ne fournissent, en général, que des éléments plus ou moins exacts qui doivent être contrôlés en les comparant avec des relevés de sources différentes, et leur interprétation, en raison notamment des lacunes fréquentes quant à la profession, au sexe et aux caractéristiques essentielles, ne peut être faite qu'avec réserve. Il en va de même pour la réglementation des migrations dont une partie importante découle de circulaires administratives et autres documents intérieurs et confidentiels, car, plus que dans d'autres domaines, pour les migrations, les dispositions d'exécution complètent et dépassent considérablement les textes législatifs. Dans ces conditions, les progrès dans la documentation dépendent non seulement de la quantité des publications faites, mais encore des améliorations méthodologiques

qui peuvent être réalisées, par exemple, en ce qui concerne les méthodes d'établissement des statistiques et les sources d'information sûres et assez rapides relativement à la loi et à la pratique.

Activité d'information : Sous peine de rester purement théorique ou académique, l'organisation ne doit pas se limiter à l'étude des faits mais s'efforcer de dégager de la documentation analysée des conclusions et des enseignements concrets. C'est à ce prix seulement que les Etats et les autres parties intéressées seront pleinement en mesure de prévoir, dans la limite du possible, le cours des événements et d'orienter utilement leur politique en matière de migrations. A la recherche purement scientifique doit s'ajouter le souci de diffuser les renseignements recueillis et surtout d'attirer l'attention des dirigeants ou du public sur d'importants problèmes, souvent mal connus ou mal compris. Lorsque les besoins des uns et les possibilités des autres seront plus exactement appréciés, un grand pas en avant aura été fait vers la solution de ces problèmes.

Pour que celle-ci devienne réalisable, il faudra encore que soit créée une ambiance propice, une atmosphère de collaboration, que les bonnes volontés, une fois éclairées, soient mises en contact et habituées à se concerter. Toutes les commissions et les conférences ne concourent pas à ce résultat, certaines mêmes produisent des effets contraires, mais d'autres, qui bénéficient d'une préparation appropriée et se tiennent dans des circonstances opportunes, peuvent non seulement résoudre des questions techniques, mais encore encourager d'autres efforts et ouvrir des horizons nouveaux.

Activité pratique : Il ne me paraît pas possible d'envisager séparément cette forme d'action. Non seulement elle doit s'appuyer sur les modes d'action qui viennent d'être mentionnés, mais il n'est pas possible à une organisation internationale d'entreprendre, dans le domaine des migrations, une activité dont certains aspects touchent à des questions politiques en faisant abstraction de la volonté des Etats. Il serait erroné de considérer une telle action comme un phénomène statique : une activité internationale de cet ordre est soumise aux contingences de temps et de lieu et ses limites sont mouvantes dans toute la mesure où avancent ou reculent les prérogatives et l'idée même de la souveraineté nationale. D'autre part, si toute organisation internationale doit tenir dûment compte des aspirations rationales, elle doit s'inspirer, en dernière analyse, de l'intérêt général de la communauté internationale et se laisser guider par un idéal supérieur et permanent de justice et d'équité.

L'action pratique ainsi envisagée peut s'exercer sur deux terrains différents, selon que l'on considère les relations bilatérales ou la vie internationale générale. Dans la première hypothèse, il s'agit, en somme de cas particuliers, limités dans l'espace, mais pouvant subir une influence du fait d'autres cas analogues ou en exercer une sur eux. Pour l'organisation des systèmes bilatéraux de migrations, une préparation est nécessaire et ne saurait être trop approfondie de façon à mieux apprécier les possibilités, à surmonter les obstacles et à déterminer les termes des contrats d'engagement et de travail, les

arrangements entre organisations non-officielles ou entre administrations publiques, éventuellement les traités, sur les questions de migrations, d'établissement, d'emploi et de statut personnel des travailleurs ou des colons intéressés. A cet effet, la connaissance d'expériences de même ordre, ainsi que les avis ou les offices d'experts pour les questions très diverses qui se posent, de caractère social, économique, ethnique, juridique, politique même, peuvent produire des résultats précieux et éviter des mécomptes et une organisation internationale est naturellement en position de les fournir ou d'en provoquer. En outre, les relations bilatérales ne se résument généralement pas en l'élaboration de textes d'accords; bien plus importante est le plus souvent l'application de tels textes, et, par suite, le règlement des difficultés pratiques ou juridiques qu'elle entraîne. Dans ces cas aussi, des avis ou offices du genre précité peuvent se montrer des plus utiles.

Sur le terrain multilatéral, un rôle non moins important est dévolu à l'organisation internationale, et, à cette fin, la confiance et la coopération des Etats ne sont pas moins nécessaires. La encore pourtant des principes de base restent indispensables.

Souvent les problèmes qui surgissent sur ce terrain sont bien les mêmes qui préoccupent les individus, les sociétés et les Etats dans leurs relations particulières, mais ils présentent alors des aspects plus généraux, universels mêmes. Il existe pourtant des questions de migration qui, par leur nature même, sont exorbitantes du domaine national ou bilatéral. Tout d'abord, certaines catégories de migrants ne

sont pas entièrement justiciables de l'un ou de l'autre, tels les réfugiés, les apatrides. et, dans certains cas, les transmigrants. Mais il y a aussi à considérer le prolongement naturel de certains problèmes nationaux ou bilatéraux: il est rare, par exemple, que l'établissement ou la renaissance d'un courant de migration n'implique pas la collaboration de pays tiers pour le transport des migrants, le financement de leurs entreprises, l'écoulement de leur production, etc... Dans chacun de ces cas, l'organisation internationale est une nécessité, un fait observable; seuls peuvent varier le degré ou la nature, privée ou officielle, consciente ou improvisée, de cette organisation.

L'activité multilatérale doit aussi se placer au point de vue de l'intérêt de la communauté internationale. De cette considération doivent s'inspirer les recommandations et conventions internationales pour proposer à l'acceptation des Etats des principes devant servir de base à la vie et aux relations des sociétés du point de vue économique, social et politique. C'est ainsi que des normes internationales pourraient fixer des conditions minimum pour les migrations et le traitement des étrangers et les garanties à fournir aux diverses parties intéressées par les lois et les traités dans ce domaine. Une autre forme plus positive d'activité serait l'élaboration de projets d'action internationale concertée pour contribuer au rétablissement économique et à la paix, par l'organisation ou la reprise, d'un commun accord, de courants migratoires rationnellement établis en fonction des besoins et des possibilités. Jusqu'ici, à vrai dire,

ces initiatives ne se sont guère précisées sur le terrain international général et les réalisations sont relativement peu nombreuses; par exemple, l'idée mise en avant par certains d'une "banque internationale des migrations" n'a pas dépassé le stade des projets théoriques. Quant à l'introduction d'une instance internationale d'arbitrage des conflits en matière de migrations, d'une "Cour suprême des migrations", elle ne peut encore être considérée que comme une inconnue de l'avenir; on sait, par exemple, que c'est ^{en} agitant le spectre de la création éventuelle d'un tel arbitrage que certaines campagnes fantaisistes sont parvenues à effrayer l'opinion publique aux Etats-Unis il y a quelques années. Qui pourrait dire le sort que l'avenir réservera à ces projets, s'il les enterrera ou s'il n'en fera pas plutôt des réalités de tous les jours?

Une observation me paraît en tout cas s'imposer : une organisation des migrations ne peut obtenir de résultats satisfaisants, surtout dans le domaine international, qu'en envisageant les problèmes dans leur ensemble et sans les isoler de leurs causes ou réactions, d'ordre social, économique et politique. En effet, il est évident que, par exemple, la grande majorité des migrants ne se déplacent que parce que leur activité manque d'emploi rémunérateur et que, si leur subsistance ou leur avenir leur paraissait suffisamment assuré dans leur pays, ils renonceraient à leur projet. Dans ces conditions, seules des études attentives de la situation générale, économique et autre, de ce pays, peuvent permettre de se rendre compte de la mesure dans laquelle l'émigration y est nécessaire ou encore peut être évitée par une politique industrielle, agricole

ou commerciale, par l'ouverture de travaux publics, par des mesures d'assistance, etc... Inversement, un mouvement de migration tant soit peu durable ne peut se développer que si le pays de destination se trouve dans des conditions de prospérité économique et d'organisation sociale et politique satisfaisantes.

II. Un exemple concret.

Je me suis borné à esquisser les grandes lignes de l'organisation envisagée et je pense qu'une étude analytique nous entraînerait très loin et risquerait de s'écarter des réalités immédiates. Il me semble préférable de prendre un exemple concret, méthode qui conduira d'autant mieux à des enseignements pratiques que cet exemple sera celui de l'institution internationale qui, de beaucoup, fait le plus progresser l'examen international du problème des migrations.

L'Organisation internationale du Travail (O.I.T.) n'a pas besoin d'être décrite dans ses origines historiques ni dans sa constitution dont la caractéristique fondamentale est la collaboration tri-partite de délégués ouvriers et patronaux à côté de représentants des gouvernements. Une partie appréciable de son influence découle naturellement des relations que les Etats se sont engagés à entretenir avec elle, mais on peut bien penser que sa principale force est d'ordre idéologique, provenant de ce qu'elle a été dotée dès sa naissance d'une charte groupant un ensemble vaste et cohérent de principes directeurs à l'application desquels elle a reçu mandat de travailler.

Dans ce programme de justice sociale, de lutte pour le "bien-être physique, moral et intellectuel" des travailleurs et d'amélioration de leur condition, qui lui a été confié par la Partie XIII des Traités de paix, figure notamment la réglementation du "recrutement de la main-d'oeuvre, la lutte contre le chômage, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger." En outre, l'article 41 de cette Charte déclare que "les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays."

Ainsi, non seulement l'Organisation internationale du Travail a été pourvue d'une base idéologique, mais cette base déborde largement tel ou tel problème particulier si vaste soit-il par lui-même, tel les migrations, ce qui, comme nous l'avons vu à la fin du chapitre précédent, est une condition essentielle pour l'aborder en pleine connaissance de cause et pour préparer utilement, sur le même terrain ou sur un autre, les solutions des difficultés rencontrées de ce côté. La vie sociale tout entière se trouve ainsi englobée et, en outre, le jeu des facteurs d'ordre économique, moral, intellectuel et autre qui influent sur elle ou s'y rattachent.

En fait, c'est dès le début de son existence, à sa première Conférence, en 1919, que l'O.I.T. a abordé les problèmes des migrations et a pu constater leurs difficultés et leur complexité qui ne souffrent ni improvisations ni anticipations téméraires. Plutôt que d'entrer dans des détails historiques, je me limiterai à donner ici un très rapide

aperçu des principaux résultats acquis ou visés actuellement par cette Organisation dans le domaine qui nous occupe.

Activité scientifique.- La Conférence internationale du Travail (C.I.T.) a recommandé en 1922 aux gouvernements de communiquer au Bureau international du Travail toutes informations, statistiques et autres, dont ils disposent concernant l'émigration, l'immigration, le rapatriement et le transit des émigrants, ainsi que les mesures qu'ils prendraient ou envisageraient au sujet des migrations, dans leur pays respectif. Elle a recommandé, d'autre part, d'apporter certaines améliorations au mode d'établissement des statistiques nationales, notamment en vue de les rendre internationalement comparables. Bien qu'il ne s'agisse en l'espèce que de la communication de données déjà existantes et que le texte en question n'ait que le caractère d'une recommandation, une masse abondante de renseignements intéressants sur le volume et la réglementation des migrations parvient régulièrement au Bureau international du Travail (B.I.T.) lequel s'est toujours appliqué à en extraire et publier les éléments essentiels. Chaque année des tableaux statistiques internationaux sur les migrations dans les divers pays paraissent par ses soins en annexe à l'"Année Sociale" et, de temps à autre, des brochures plus détaillées analysent ces mêmes statistiques pour des périodes de plusieurs années, le dernier ouvrage de cette série étant une étude comparative des recensements démographiques nationaux de 1910, 1920 et 1930 pour en extraire

les données relatives aux étrangers dans les différentes contrées du monde.

Dé même, à la réglementation des migrations le Bureau consacre soit des notes d'actualité paraissant dans des publications périodiques, soit des études générales systématiques relatives tantôt à l'ensemble du problème ("La Réglementation des Migrations" trois volumes sur les législations sur l'émigration et l'immigration ainsi que sur les traités et conventions internationales en la matière), tantôt à tel ou tel aspect particulièrement important: "Les travailleurs migrants, leurs recrutement, placement et conditions de travail", "Les Migrations colonisatrices internationales". La simple énumération des études moins vastes et consacrées, par exemple, à des pays déterminés ou à des questions plus limitées nous entraînerait beaucoup trop loin. Je voudrais simplement souligner que les migrations et le traitement des travailleurs migrants sont aussi fréquemment abordés dans les travaux du Bureau comme un des éléments d'autres problèmes: le placement des travailleurs, le chômage et l'assurance-chômage, les assurances sociales, les travailleurs intellectuels, les employés, la main-d'oeuvre dans les colonies, etc... Cette liste me paraît déjà significative de la politique du Bureau de ne pas isoler artificiellement, même pour l'étude, le problème des migrations des autres questions sociales, mais au contraire d'en traiter les aspects et les prolongements les plus divers.

A côté de l'utilité scientifique de ces travaux, le Bureau n'a pas négligé la tâche, souvent ingrate, de l'amélioration des méthodes d'information. Pour les statistiques, par exemple, non seulement il a publié dès avant 1922 une

brochure sur les méthodes des statistiques de l'émigration et de l'immigration, mais encore il a convoqué en 1932 une conférence spéciale de statisticiens qui a défini les points sur lesquels ces statistiques devraient être améliorées notamment pour en accroître la comparabilité.

La réglementation internationale..- Il n'y a aucune des 58 conventions et des 49 recommandations élaborées à ce jour par la Conférence internationale du Travail qui n'ait son importance relativement aux migrations et au sort des travailleurs migrants, que ces textes traitent de la durée du travail, des salaires, des assurances sociales, de l'hygiène industrielle ou encore de catégories particulières de travailleurs (agriculteurs, indigènes, intellectuels, marins, etc...), ne serait-ce que parce que, dans la très grande majorité des cas, ils ne font aucune distinction entre nationaux et étrangers. Ainsi se trouvent préparés un relèvement considérable du niveau de vie et une meilleure organisation du travail dans les pays d'émigration et d'immigration avec tous les avantages que cela comporte du point de vue de l'amélioration du sort des migrants ou encore de la possibilité pour la population ouvrière de trouver un emploi convenable sans être acculée à l'émigration.

Je ne puis malheureusement m'attarder sur cet aspect très important de la réglementation internationale du travail et je me borne à rappeler que les points suivants, qui intéressent directement le mécanisme des migrations et le sort des migrants, ont été

traités par elle: réglementation du recrutement collectif de travailleurs dans un pays en vue de leur emploi dans un autre; réciprocité et égalité de traitement entre étrangers et nationaux en matière de protection ouvrière et de droit d'association; inspection des émigrants et protection des émigrantes à bord des navires; égalité de traitement en matière de réparation des accidents du travail; établissement d'un régime international de conservation des droits à pension des migrants dans l'assurance invalidité-vieillesse-décès; réglementation de certains systèmes particuliers de recrutement des travailleurs (indigènes). Sauf celles qui sont de date récente, ces conventions et recommandations sont en voie d'application dans de nombreux pays et entrent notamment pour une part dans le total des 732 ratifications de conventions enregistrées par l'O.I.T. jusqu'en janvier 1937. Leur effet utile est d'ailleurs loin d'être épuisé par les ratifications ou les approbations, car, même là, où de telles mesures n'ont pas encore été prises par les autorités nationales compétentes, leurs dispositions essentielles ont souvent été incorporées sous une forme ou sous une autre dans la réglementation nationale ou dans les accords bilatéraux. Cette remarque ne s'applique d'ailleurs pas seulement aux textes élaborés par la Conférence internationale du Travail, mais aussi aux résolutions qu'a adoptées, dès 1921, la Commission internationale de l'émigration convoquée par le B.I.T., notamment en ce qui concerne le placement des migrants, l'égalité de traitement, la surveillance des agents d'émigration, le recrutement collectif des travailleurs pour l'étranger et

l'examen des émigrants avant l'embarquement.

J'ajoute que loin de considérer sa tâche comme terminée, le B.I.T. est précisément en train de travailler à la préparation d'une réglementation devant permettre une organisation plus rationnelle des migrations de salariés, le Conseil d'administration du Bureau ayant dernièrement décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la session de 1938 de la C.I.T. la question considérable du recrutement, du placement et des conditions de travail (y compris l'égalité de traitement) des travailleurs migrants.

Action générale.- Mais, dira-t-on, la réglementation, qui est plutôt de nature statistique, n'atteint qu'un des aspects de la vie, et la crise économique mondiale, en réduisant dans des proportions catastrophiques le volume des courants migratoires, risque de la rendre partiellement sans objet. Remédier aux lacunes de la protection légale et endiguer les abus ne suffit plus; dans de telles circonstances la "lutte contre la misère et les privations" implique des efforts pour stimuler l'activité économique anémiée, et, par suite, aider à la reprise des échanges internationaux.

Ces mêmes préoccupations n'ont cessé d'animer l'O.I.T. dès les approches de la dépression économique mondiale et elles ont trouvé leur expression répétée dans les résolutions de la Commission du Chômage du Bureau, dans les rapports du Directeur à la Conférence internationale du Travail et dans les discussions qui lui ont été consacrées au sein de celle-ci. Dès la

grande Conférence économique internationale de 1927, le Bureau avait souligné par plusieurs rapports l'importance primordiale des problèmes démographiques et de migrations dans la vie économique du monde et il n'a pas dépendu de lui que ces problèmes fondamentaux n'y aient été abordés. Chaque fois que l'occasion s'en est présentée, d'ailleurs, le B.I.T. n'a pas manqué d'affirmer ce même point de vue et d'offrir sa collaboration lorsqu'il s'agissait de contribuer à la solution de ces questions.

Sur le terrain qui lui est propre, le Bureau a, en même temps, activé ses efforts pour la reprise des échanges dans toute la mesure où les circonstances, et notamment la politique des gouvernements ainsi que l'état d'esprit de l'opinion publique, le lui permettaient. Sans isoler les migrations des autres formes d'échanges, mais au contraire parallèlement aux mesures nécessaires au maintien de l'emploi ou de la consommation des masses (telles que les travaux publics et l'assurance-chômage), il s'applique à préparer les conditions propices à une renaissance de courants migratoires possibles et profitables. L'écho qu'ont trouvé déjà les débats de ses commissions du chômage et des migrations ainsi que de la Conférence internationale du Travail me semble être l'indice d'un intérêt nouveau à ce sujet. Le témoignage le plus probant à tous égards est la résolution par laquelle, dès janvier 1936, la Conférence du Travail des Etats américains a prié le B.I.T. d'étudier spécialement l'immigration d'Europe vers l'Amérique en envisageant le problème sous ses divers aspects: immigration individuelle, recrutement collectif, immigration spontanée ou dirigée, relation entre l'immigration et la

colonisation publique ou privée, conditions de préparation pour la réception des immigrants. La même résolution exprime le vœu que ces études aboutissent à l'élaboration d'une réglementation internationale indiquant notamment les bases des traités bilatéraux ou multilatéraux entre les pays d'Europe et d'Amérique concernant l'immigration, la colonisation et le travail. Appel d'autant plus significatif qu'il émane de pays neufs qui, du phénomène migratoire, ne connaissent que l'immigration et ont fourni de longue date des débouchés considérables aux courants démographiques.

Cet appel ne pouvait manquer d'être entendu. Sans cesser de suivre de près les migrations de travailleurs salariés, lesquelles intéressent à la fois tous les continents (j'ai dit plus haut que la C.I.T. examinerait en 1938 des projets de réglementation internationale sur ce sujet) le Bureau a poussé activement ses travaux dans le domaine de la colonisation dont l'importance est considérable à plusieurs égards, notamment dans les relations et échanges avec le Nouveau Monde. Dès juin 1936, la C.I.T. notait "avec le plus grand intérêt que le problème de l'établissement de colons et autres travailleurs indépendants dans un pays autre que le leur, et spécialement au delà des mers, avait été retenu pour examen par la Commission des Migrations du Conseil d'administration du B.I.T., se félicitait de voir un problème à la fois si vaste et si important faire l'objet d'une étude méthodique et exprimait l'espoir que les travaux de cette

commission aboutiront aussitôt que possible à des conclusions dont elle pourra être saisie." Peu après, une mission, composée de M. Fernand Maurette, Sous-Directeur, et du Dr. Enrique Siewers, a été envoyée par le B.I.T. en Amérique du Sud pour y étudier l'état des problèmes d'immigration et de colonisation. A son retour, cette mission a présenté un rapport d'ensemble sur la situation à cet égard au Brésil, en Argentine et en Uruguay, fruit de trois mois d'études et de recherches sur place.

Faisant suite à la résolution et à l'enquête susdites, la Commission des Migrations a tracé en novembre suivant un programme très important dont je détache deux points principaux: 1°) La Commission a exprimé le vœu qu'une préparation minutieuse de plans de mise en valeur de certaines régions de pays de l'Amérique latine, en vue d'une colonisation, soit réalisée par les Gouvernements intéressés et que les services du B.I.T. soient mis à la disposition des gouvernements qui le désireraient, pour procéder sur place aux études propres à déterminer une collaboration internationale; 2°) Elle a prié le Conseil d'administration d'inviter le Directeur du B.I.T. à consulter sans délai les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sur l'intérêt qu'ils attacheraient à la réunion d'une Conférence d'experts en matière de migrations colonisatrices et à convoquer cette Conférence aussitôt que des Membres, en nombre suffisant pour aboutir à des résultats utiles, en auront exprimé le désir. En février 1937, toutes ces propositions ont été ratifiées sans opposition par le Conseil

d'administration qui a approuvé non seulement la procédure accélérée indiquée ci-dessus, mais encore le choix du problème du financement de l'établissement des colons comme sujet susceptible d'être examiné par la Conférence d'experts envisagée.

L'importance du financement et de ses aspects sociaux (tels que: les garanties à fournir aux colons à l'occasion de l'achat des terres, les indemnités à prévoir dans certains cas pour les améliorations réalisées par le colon sur ces terres, l'octroi de crédits d'exploitation et autres, etc...) n'a pas besoin d'être soulignée longuement. Je rappellerai seulement que là réside actuellement, de l'avis général, une des difficultés principales qui empêchent la reprise des mouvements de migration en vue de l'établissement de colons, même entre des pays d'émigration et d'immigration qui se sont déclarés désireux d'accroître les mouvements migratoires de l'un à l'autre. Dans le rapport sur les migrations colonisatrices internationales qu'il a soumis à la Commission des Migrations, le B.I.T. avait constaté qu'il s'agissait là d'un problème dont la solution pouvait être grandement facilitée par une collaboration internationale. Or, ajoutait ce rapport "à un moment où le monde aspire de toutes parts à une reprise des relations internationales, on ne peut manquer de reconnaître qu'une recrudescence de la colonisation contribuerait, par la remise en circulation, de pays à pays, de nombreux capitaux errants ou en sommeil, à revigorer l'ensemble

des courants d'échanges de peuple à peuple et constitue donc un des éléments importants d'un rétablissement de l'économie mondiale."

Tels sont, très sommairement présentés, les quelques faits qu'il m'a paru intéressant de noter à la fin de ce rapport pour servir d'exemples illustrant ce que, dans la pratique, peut accomplir une organisation internationale dans le domaine des migrations. De tels efforts me semblent - surtout s'ils sont appuyés par une opinion attentive et compréhensive, par la sympathie agissante des experts comme du public en général - permettre l'espoir de résultats positifs à recueillir sur le terrain de la collaboration internationale pour la paix.

18.II.1937.

K.83 1937 ANNEXE

S O C I E T E D E S N A T I O N S
INSTITUT INTERNATIONAL DE COOPERATION INTELLECTUELLE.

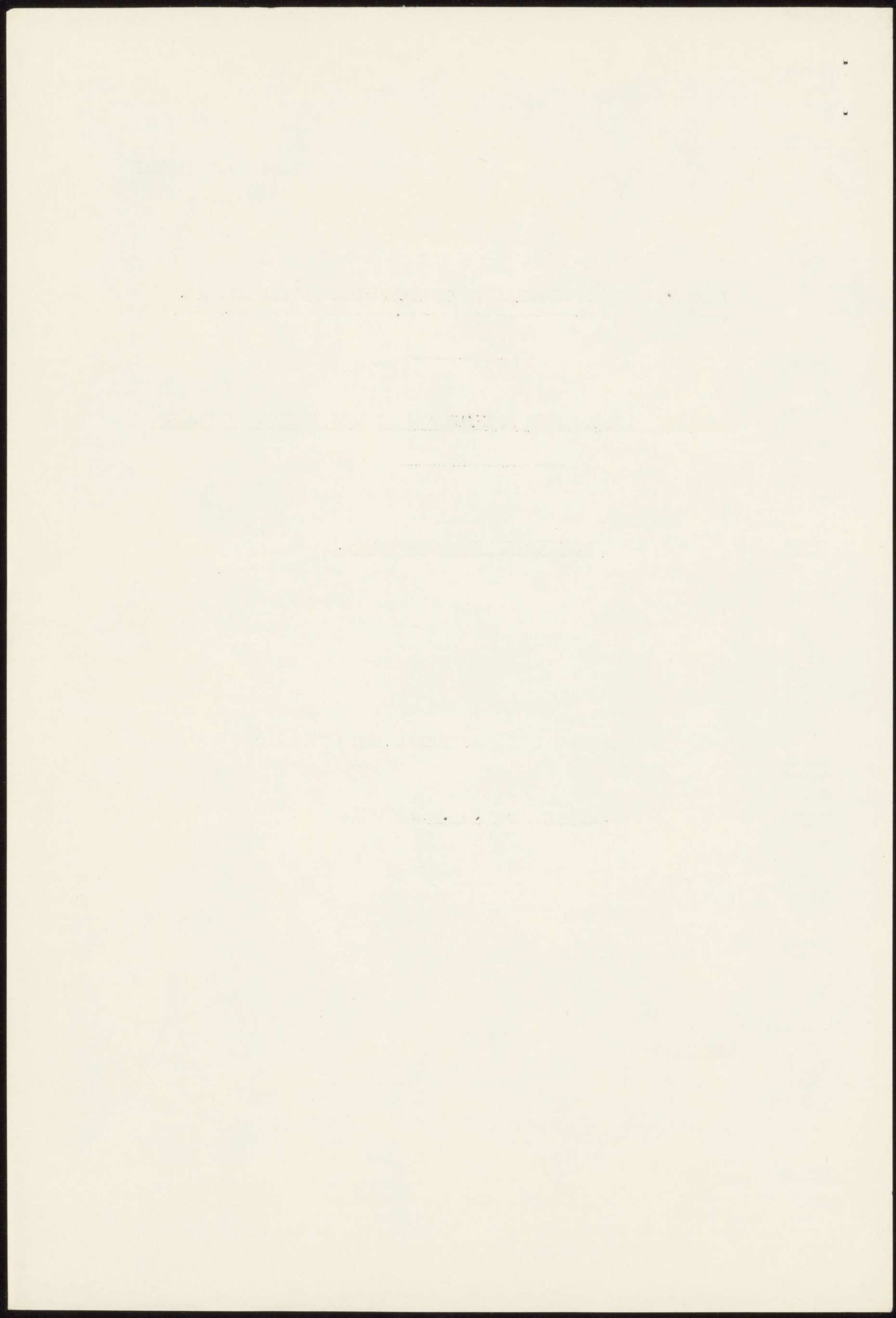
CONFERENCE PERMANENTE DES HAUTES ETUDES INTERNATIONALES.

QUESTIONS DEMOGRAPHIQUES.

NOTICE sur
L'ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS

Préparé par M. J. LEGOUIS

Mars 1937



NOTICE SUR L'ORGANISATION INTERNATIONALE

DES MIGRATIONS

Toute politique a besoin, pour sa réalisation, d'une organisation : une politique des migrations ne peut porter de fruits que dans la mesure où elle peut s'appuyer sur un ensemble d'arrangements, de mesures et d'accords. Sans doute une telle organisation a pu exister dans le passé sous des formes simplifiées, non officielles, plus ou moins sporadiques, mais, avec l'évolution générale du monde moderne, elle ne se conçoit plus que de façon beaucoup plus détaillée, systématique et soumise à l'emprise des autorités publiques. C'est que, pas plus que les autres formes d'échange, les migrations ne peuvent échapper au courant qui transforme ces mouvements pour répondre à des nécessités sans cesse accrues de prévision et de coordination. Plus la complexité de la vie des peuples et des individus augmente, plus l'ajustement des activités et des besoins devient malaisé et précaire et plus il devient en même temps nécessaire de fortifier la résistance des sociétés contre les crises. Pour les échanges, le besoin d'une telle organisation est senti de toutes parts, mais la difficulté est singulièrement augmentée du fait qu'elle doit être à la fois nationale et internationale.

De gré ou de force, les Etats sont obligés par les conditions de l'heure présente de régler le cours des migrations qui se déroulent sur leur territoire et de ne pas laisser naître, se développer ou s'arrêter les mouvements d'émigration ou d'immigration sans exercer de contrôle sur

eux sous peine des plus fâcheuses surprises. L'Etat se met donc en mesure, par une série de dispositions d'ordre interne, de régler non seulement le débit, mais la composition des courants migratoires, leur direction, leur comportement dans le temps et dans l'espace, l'assimilation des immigrés ou le rapatriement des émigrés.

L'expérience montre toutefois que le caractère des mesures d'ordre national est, dans la plupart des cas, négatif : agissant par ses seuls moyens, un Etat peut beaucoup plus facilement restreindre ou prohiber que créer ou développer des courants en faisant coïncider offres et demandes. C'est donc vers des accords entre pays directement intéressés (pays d'immigration et pays d'émigration) que les Etats ont tout naturellement été amenés à se tourner.

Il faut remarquer tout d'abord que les traités bilatéraux ne sauraient remplacer l'organisation sur le terrain national, mais, qu'au contraire, ils supposent celle-ci et ne peuvent que la compléter. Il ne serait pas possible à deux Etats qui s'abstiendraient d'intervenir dans les courants migratoires de se fournir réciproquement des garanties utiles sur le volume, la composition de ces courants et leurs conditions de temps et de lieu; ils ne peuvent même s'engager l'un vis-à-vis de l'autre que dans la mesure où leur contrôle est assuré sur les migrations provenant de leur territoire ou s'y établissant. Sous cette forme bilatérale, et appuyée sur des mesures nationales, l'organisation des migrations a permis des progrès remarquables principalement en Europe

depuis la guerre mondiale et l'on aurait pu croire qu'elle avait ainsi atteint le terme de son cycle. Pourtant, l'expérience des derniers temps, et particulièrement celle des années de crise, a montré de sérieuses lacunes et le besoin non seulement d'une mise au point des accords bilatéraux, mais aussi d'une forme encore plus vaste, plus compréhensive d'organisation ne se substituant nullement aux autres, mais s'ajoutant à elles.

I. Le rôle de l'organisation internationale

La nécessité d'une organisation internationale des migrations a été proclamée par nombre d'auteurs qui ont étudié le problème sous ses différents aspects, l'ont pris en quelque sorte par ses divers bouts. A cet égard, on peut citer à la fois des auteurs nationaux et internationaux, de pays d'émigration et d'immigration, des milieux ouvriers, indépendants, etc... Albert Thomas, M. William Oualid et des représentants des pays d'immigration caractérisés comme M. de Oliveira, délégué du Brésil à la Commission internationale de l'Emigration (Genève, 1921), G. Simon, ancien ministre de Pologne, M. de Michelis, ancien Commissaire général de l'Emigration d'Italie, la Conférence ouvrière sur les migrations (Londres, 1926), l'Association internationale pour le progrès social, etc...

Ce qui est généralement attendu d'une organisation internationale des migrations, c'est essentiellement de concourir à un meilleur ajustement des offres et des demandes et, par là même, à la réduction des déséquilibres, à l'atténuation des inégalités et, en définitive, à la prospérité

et à la paix.

A première vue, et en me limitant à formuler quelques impressions personnelles, une organisation internationale dans le domaine des migrations, doit déployer des efforts d'ordre scientifique, informatif et pratique en vue des buts qui viennent d'être définis. Ces efforts pourraient, à mon avis, se résumer grosso modo comme suit :

Activité scientifique : C'est, en quelque sorte, une phase préliminaire, mais ce n'est pas la moins importante. Les faits à étudier sont nombreux et d'essence très variée, mais les instruments de connaissance sont de valeur très inégale et souvent très imparfaite; d'où de grandes difficultés pour établir des comparaisons et parvenir à des conclusions précises. Si l'on considère les données numériques, les statistiques relatives aux migrations ne fournissent, en général, que des éléments plus ou moins exacts qui doivent être contrôlés en les comparant avec des relevés de sources différentes, et leur interprétation, en raison notamment des lacunes fréquentes quant à la profession, au sexe et aux caractéristiques essentielles, ne peut être faite qu'avec réserve. Il en va de même pour la réglementation des migrations dont une partie importante découle de circulaires administratives et autres documents intérieurs et confidentiels, car, plus que dans d'autres domaines, pour les migrations, les dispositions d'exécution complètent et dépassent considérablement les textes législatifs. Dans ces conditions, les progrès dans la documentation dépendent non seulement de la quantité des publications faites, mais encore des améliorations méthodologiques

qui peuvent être réalisées, par exemple, en ce qui concerne les méthodes d'établissement des statistiques et les sources d'information sûres et assez rapides relativement à la loi et à la pratique.

Activité d'information : Sous peine de rester purement théorique ou académique, l'organisation ne doit pas se limiter à l'étude des faits mais s'efforcer de dégager de la documentation analysée des conclusions et des enseignements concrets. C'est à ce prix seulement que les Etats et les autres parties intéressées seront pleinement en mesure de prévoir, dans la limite du possible, le cours des événements et d'orienter utilement leur politique en matière de migrations. A la recherche purement scientifique doit s'ajouter le souci de diffuser les renseignements recueillis et surtout d'attirer l'attention des dirigeants ou du public sur d'importants problèmes, souvent mal connus ou mal compris. Lorsque les besoins des uns et les possibilités des autres seront plus exactement appréciés, un grand pas en avant aura été fait vers la solution de ces problèmes..

Pour que celle-ci devienne réalisable, il faudra encore que soit créée une ambiance propice, une atmosphère de collaboration, que les bonnes volontés, une fois éclairées, soient mises en contact et habituées à se concerter. Toutes les commissions et les conférences ne concourent pas à ce résultat, certaines mêmes produisent des effets contraires, mais d'autres, qui bénéficient d'une préparation appropriée et se tiennent dans des circonstances opportunes, peuvent non seulement résoudre des questions techniques, mais encore encourager d'autres efforts et ouvrir des horizons nouveaux.

Activité pratique : Il ne me paraît pas possible d'envisager séparément cette forme d'action. Non seulement elle doit s'appuyer sur les modes d'action qui viennent d'être mentionnés, mais il n'est pas possible à une organisation internationale d'entreprendre, dans le domaine des migrations, une activité dont certains aspects touchent à des questions politiques en faisant abstraction de la volonté des Etats. Il serait erroné de considérer une telle action comme un phénomène statique : une activité internationale de cet ordre est soumise aux contingences de temps et de lieu et ses limites sont mouvantes dans toute la mesure où avancent ou reculent les prérogatives et l'idée même de la souveraineté nationale. D'autre part, si toute organisation internationale doit tenir dûment compte des aspirations rationales, elle doit s'inspirer, en dernière analyse, de l'intérêt général de la communauté internationale et se laisser guider par un idéal supérieur et permanent de justice et d'équité.

L'action pratique ainsi envisagée peut s'exercer sur deux terrains différents, selon que l'on considère les relations bilatérales ou la vie internationale générale. Dans la première hypothèse, il s'agit, en somme de cas particuliers, limités dans l'espace, mais pouvant subir une influence du fait d'autres cas analogues ou en exercer une sur eux. Pour l'organisation des systèmes bilatéraux de migrations, une préparation est nécessaire et ne saurait être trop approfondie de façon à mieux apprécier les possibilités, à surmonter les obstacles et à déterminer les termes des contrats d'engagement et de travail, les

arrangements entre organisations non-officielles ou entre administrations publiques, éventuellement les traités, sur les questions de migrations, d'établissement, d'emploi et de statut personnel des travailleurs ou des colons intéressés. A cet effet, la connaissance d'expériences de même ordre, ainsi que les avis ou les offices d'experts pour les questions très diverses qui se posent, de caractère social, économique, ethnique, juridique, politique même, peuvent produire des résultats précieux et éviter des mécomptes et une organisation internationale est naturellement en position de les fournir ou d'en provoquer. En outre, les relations bilatérales ne se résument généralement pas en l'élaboration de textes d'accords; bien plus importante est le plus souvent l'application de tels textes, et, par suite, le règlement des difficultés pratiques ou juridiques qu'elle entraîne. Dans ces cas aussi, des avis ou offices du genre précité peuvent se montrer des plus utiles.

Sur le terrain multilatéral, un rôle non moins important est dévolu à l'organisation internationale, et, à cette fin, la confiance et la coopération des Etats ne sont pas moins nécessaires. La encore pourtant des principes de base restent indispensables.

Souvent les problèmes qui surgissent sur ce terrain sont bien les mêmes qui préoccupent les individus, les sociétés et les Etats dans leurs relations particulières, mais ils présentent alors des aspects plus généraux, universels mêmes. Il existe pourtant des questions de migration qui, par leur nature même, sont exorbitantes du domaine national ou bilatéral. Tout d'abord, certaines catégories de migrants ne

sont pas entièrement justiciables de l'un ou de l'autre, tels les réfugiés, les apatrides, et, dans certains cas, les transmigrants. Mais il y a aussi à considérer le prolongement naturel de certains problèmes nationaux ou bilatéraux: il est rare, par exemple, que l'établissement ou la renaissance d'un courant de migration n'implique pas la collaboration de pays tiers pour le transport des migrants, le financement de leurs entreprises, l'écoulement de leur production, etc... Dans chacun de ces cas, l'organisation internationale est une nécessité, un fait observable; seuls peuvent varier le degré ou la nature, privée ou officielle, consciente ou improvisée, de cette organisation.

L'activité multilatérale doit aussi se placer au point de vue de l'intérêt de la communauté internationale. De cette considération doivent s'inspirer les recommandations et conventions internationales pour proposer à l'acceptation des Etats des principes devant servir de base, à la vie et aux relations des sociétés du point de vue économique, social et politique. C'est ainsi que des normes internationales pourraient fixer des conditions minimum pour les migrations et le traitement des étrangers et les garanties à fournir aux diverses parties intéressées par les lois et les traités dans ce domaine. Une autre forme plus positive d'activité serait l'élaboration de projets d'action internationale concertée pour contribuer au rétablissement économique et à la paix, par l'organisation ou la reprise, d'un commun accord, de courants migratoires rationnellement établis en fonction des besoins et des possibilités. Jusqu'ici, à vrai dire,

ces initiatives ne se sont guère précisées sur le terrain international général et les réalisations sont relativement peu nombreuses; par exemple, l'idée mise en avant par certains d'une "banque internationale des migrations" n'a pas dépassé le stade des projets théoriques. Quant à l'introduction d'une instance internationale d'arbitrage des conflits en matière de migrations, d'une "Cour suprême des migrations", elle ne peut encore être considérée que comme une inconnue de l'avenir; on sait, par exemple, que c'est ^{en} agitant le spectre de la création éventuelle d'un tel arbitrage que certaines campagnes fantaisistes sont parvenues à effrayer l'opinion publique aux Etats-Unis il y a quelques années. Qui pourrait dire le sort que l'avenir réservera à ces projets, s'il les enterrera ou s'il n'en fera pas plutôt des réalités de tous les jours?

Une observation me paraît en tout cas s'imposer : une organisation des migrations ne peut obtenir de résultats satisfaisants, surtout dans le domaine international, qu'en envisageant les problèmes dans leur ensemble et sans les isoler de leurs causes ou réactions, d'ordre social, économique et politique. En effet, il est évident que, par exemple, la grande majorité des migrants ne se déplacent que parce que leur activité manque d'emploi rémunérateur et que, si leur subsistance ou leur avenir leur paraissait suffisamment assuré dans leur pays, ils renonceraient à leur projet. Dans ces conditions, seules des études attentives de la situation générale, économique et autre, de ce pays, peuvent permettre de se rendre compte de la mesure dans laquelle l'émigration y est nécessaire ou encore peut être évitée par une politique industrielle, agricole

ou commerciale, par l'ouverture de travaux publics, par des mesures d'assistance, etc... Inversement, un mouvement de migration tant soit peu durable ne peut se développer que si le pays de destination se trouve dans des conditions de prospérité économique et d'organisation sociale et politique satisfaisantes.

II. Un exemple concret.

Je me suis borné à esquisser les grandes lignes de l'organisation envisagée et je pense qu'une étude analytique nous entraînerait très loin et risquerait de s'écarter des réalités immédiates. Il me semble préférable de prendre un exemple concret, méthode qui conduira d'autant mieux à des enseignements pratiques que cet exemple sera celui de l'institution internationale qui, de beaucoup, fait le plus progresser l'examen international du problème des migrations.

L'Organisation internationale du Travail (O.I.T.) n'a pas besoin d'être décrite dans ses origines historiques ni dans sa constitution dont la caractéristique fondamentale est la collaboration tri-partite de délégués ouvriers et patronaux à côté de représentants des gouvernements. Une partie appréciable de son influence découle naturellement des relations que les Etats se sont engagés à entretenir avec elle, mais on peut bien penser que sa principale force est d'ordre idéologique, provenant de ce qu'elle a été dotée dès sa naissance d'une charte groupant un ensemble vaste et cohérent de principes directeurs à l'application desquels elle a reçu mandat de travailler.

Dans ce programme de justice sociale, de lutte pour le "bien-être physique, moral et intellectuel" des travailleurs et d'amélioration de leur condition, qui lui a été confié par la Partie XIII des Traités de paix, figure notamment la réglementation du "recrutement de la main-d'oeuvre, la lutte contre le chômage, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger." En outre, l'article 41 de cette Charte déclare que "les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays."

Ainsi, non seulement l'Organisation internationale du Travail a été pourvue d'une base idéologique, mais cette base déborde largement tel ou tel problème particulier si vaste soit-il par lui-même, tel les migrations, ce qui, comme nous l'avons vu à la fin du chapitre précédent, est une condition essentielle pour l'aborder en pleine connaissance de cause et pour préparer utilement, sur le même terrain ou sur un autre, les solutions des difficultés rencontrées de ce côté. La vie sociale tout entière se trouve ainsi englobée et, en outre, le jeu des facteurs d'ordre économique, moral, intellectuel et autre qui influent sur elle ou s'y rattachent.

En fait, c'est dès le début de son existence, à sa première Conférence, en 1919, que l'O.I.T. a abordé les problèmes des migrations et a pu constater leurs difficultés et leur complexité qui ne souffrent ni improvisations ni anticipations téméraires. Plutôt que d'entrer dans des détails historiques, je me limiterai à donner ici un très rapide

aperçu des principaux résultats acquis ou visés actuellement par cette Organisation dans le domaine qui nous occupe.

Activité scientifique.- La Conférence internationale du Travail (C.I.T.) a recommandé en 1922 aux gouvernements de communiquer au Bureau international du Travail toutes informations, statistiques et autres, dont ils disposent concernant l'émigration, l'immigration, le rapatriement et le transit des émigrants, ainsi que les mesures qu'ils prendraient ou envisageraient au sujet des migrations, dans leur pays respectif. Elle a recommandé, d'autre part, d'apporter certaines améliorations au mode d'établissement des statistiques nationales, notamment en vue de les rendre internationalement comparables. Bien qu'il ne s'agisse en l'espèce que de la communication de données déjà existantes et que le texte en question n'ait que le caractère d'une recommandation, une masse abondante de renseignements intéressants sur le volume et la réglementation des migrations parvient régulièrement au Bureau international du Travail. (B.I.T.) lequel s'est toujours appliqué à en extraire et publier les éléments essentiels. Chaque année des tableaux statistiques internationaux sur les migrations dans les divers pays paraissent par ses soins en annexe à l'"Année Sociale" et, de temps à autre, des brochures plus détaillées analysent ces mêmes statistiques pour des périodes de plusieurs années, le dernier ouvrage de cette série étant une étude comparative des recensements démographiques nationaux de 1910, 1920 et 1930 pour en extraire

les données relatives aux étrangers dans les différentes contrées du monde.

Dé même, à la réglementation des migrations le Bureau consacre soit des notes d'actualité paraissant dans des publications périodiques, soit des études générales systématiques relatives tantôt à l'ensemble du problème ("La Réglementation des Migrations" trois volumes sur les législations sur l'émigration et l'immigration ainsi que sur les traités et conventions internationales en la matière), tantôt à tel ou tel aspect particulièrement important: "Les travailleurs migrants, leurs recrutement, placement et conditions de travail", "Les Migrations colonisatrices internationales". La simple énumération des études moins vastes et consacrées, par exemple, à des pays déterminés ou à des questions plus limitées, nous entraînerait beaucoup trop loin. Je voudrais simplement souligner que les migrations et le traitement des travailleurs migrants sont aussi fréquemment abordés dans les travaux du Bureau comme un des éléments d'autres problèmes: le placement des travailleurs, le chômage et l'assurance-chômage, les assurances sociales, les travailleurs intellectuels, les employés, la main-d'oeuvre dans les colonies, etc... Cette liste me paraît déjà significative de la politique du Bureau de ne pas isoler artificiellement, même pour l'étude, le problème des migrations des autres questions sociales, mais au contraire d'en traiter les aspects et les prolongements les plus divers.

A côté de l'utilité scientifique de ces travaux, le Bureau n'a pas négligé la tâche, souvent ingrate, de l'amélioration des méthodes d'information. Pour les statistiques, par exemple, non seulement il a publié dès avant 1922 une

brochure sur les méthodes des statistiques de l'émigration et de l'immigration, mais encore il a convoqué en 1932 une conférence spéciale de statisticiens qui a défini les points sur lesquels ces statistiques devraient être améliorées notamment pour en accroître la comparabilité.

La réglementation internationale..- Il n'y a aucune des 58 conventions et des 49 recommandations élaborées à ce jour par la Conférence internationale du Travail qui n'ait son importance relativement aux migrations et au sort des travailleurs migrants, que ces textes traitent de la durée du travail, des salaires, des assurances sociales, de l'hygiène industrielle ou encore de catégories particulières de travailleurs (agriculteurs, indigènes, intellectuels, marins, etc...), ne serait-ce que parce que, dans la très grande majorité des cas, ils ne font aucune distinction entre nationaux et étrangers. Ainsi se trouvent préparés un relèvement considérable du niveau de vie et une meilleure organisation du travail dans les pays d'émigration et d'immigration avec tous les avantages que cela comporte du point de vue de l'amélioration du sort des migrants ou encore de la possibilité pour la population ouvrière de trouver un emploi convenable sans être acculée à l'émigration.

Je ne puis malheureusement m'attarder sur cet aspect très important de la réglementation internationale du travail et je me borne à rappeler que les points suivants, qui intéressent directement le mécanisme des migrations et le sort des migrants, ont été

traités par elle: réglementation du recrutement collectif de travailleurs dans un pays en vue de leur emploi dans un autre; réciprocité et égalité de traitement entre étrangers et nationaux en matière de protection ouvrière et de droit d'association; inspection des émigrants et protection des émigrantes à bord des navires; égalité de traitement en matière de réparation des accidents du travail; établissement d'un régime international de conservation des droits à pension des migrants dans l'assurance invalidité-vieillesse-décès; réglementation de certains systèmes particuliers de recrutement des travailleurs (indigènes). Sauf celles qui sont de date récente, ces conventions et recommandations sont en voie d'application dans de nombreux pays et entrent notamment pour une part dans le total des 732 ratifications de conventions enregistrées par l'O.I.T. jusqu'en janvier 1937. Leur effet utile est d'ailleurs loin d'être épuisé par les ratifications ou les approbations, car, même là, où de telles mesures n'ont pas encore été prises par les autorités nationales compétentes, leurs dispositions essentielles ont souvent été incorporées sous une forme ou sous une autre dans la réglementation nationale ou dans les accords bilatéraux. Cette remarque ne s'applique d'ailleurs pas seulement aux textes élaborés par la Conférence internationale du Travail, mais aussi aux résolutions qu'a adoptées, dès 1921, la Commission internationale de l'émigration convoquée par le B.I.T., notamment en ce qui concerne le placement des migrants, l'égalité de traitement, la surveillance des agents d'émigration, le recrutement collectif des travailleurs pour l'étranger et

l'examen des émigrants avant l'embarquement.

J'ajoute que loin de considérer sa tâche comme terminée, le B.I.T. est précisément en train de travailler à la préparation d'une réglementation devant permettre une organisation plus rationnelle des migrations de salariés, le Conseil d'administration du Bureau ayant dernièrement décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la session de 1938 de la C.I.T. la question considérable du recrutement, du placement et des conditions de travail (y compris l'égalité de traitement) des travailleurs migrants.

Action générale. - Mais, dira-t-on, la réglementation, qui est plutôt de nature statistique, n'atteint qu'un des aspects de la vie, et la crise économique mondiale, en réduisant dans des proportions catastrophiques le volume des courants migratoires, risque de la rendre partiellement sans objet. Remédier aux lacunes de la protection légale et endiguer les abus ne suffit plus; dans de telles circonstances la "lutte contre la misère et les privations" implique des efforts pour stimuler l'activité économique anémiée, et, par suite, aider à la reprise des échanges internationaux.

Ces mêmes préoccupations n'ont cessé d'animer l'O.I.T. dès les approches de la dépression économique mondiale et elles ont trouvé leur expression répétée dans les résolutions de la Commission du Chômage du Bureau, dans les rapports du Directeur à la Conférence internationale du Travail et dans les discussions qui lui ont été consacrées au sein de celle-ci. Dès la

grande Conférence économique internationale de 1927, le Bureau avait souligné par plusieurs rapports l'importance primordiale des problèmes démographiques et de migrations dans la vie économique du monde et il n'a pas dépendu de lui que ces problèmes fondamentaux n'y aient été abordés. Chaque fois que l'occasion s'en est présentée, d'ailleurs, le B.I.T. n'a pas manqué d'affirmer ce même point de vue et d'offrir sa collaboration lorsqu'il s'agissait de contribuer à la solution de ces questions.

Sur le terrain qui lui est propre, le Bureau a, en même temps, activé ses efforts pour la reprise des échanges dans toute la mesure où les circonstances, et notamment la politique des gouvernements ainsi que l'état d'esprit de l'opinion publique, le lui permettaient. Sans isoler les migrations des autres formes d'échanges, mais au contraire parallèlement aux mesures nécessaires au maintien de l'emploi ou de la consommation des masses (telles que les travaux publics et l'assurance-chômage), il s'applique à préparer les conditions propices à une renaissance de courants migratoires possibles et profitables. L'écho qu'ont trouvé déjà les débats de ses commissions du chômage et des migrations ainsi que de la Conférence internationale du Travail me semble être l'indice d'un intérêt nouveau à ce sujet. Le témoignage le plus probant à tous égards est la résolution par laquelle, dès janvier 1936, la Conférence du Travail des Etats américains a prié le B.I.T. d'étudier spécialement l'immigration d'Europe vers l'Amérique en envisageant le problème sous ses divers aspects: immigration individuelle, recrutement collectif, immigration spontanée ou dirigée, relation entre l'immigration et la

colonisation publique ou privée, conditions de préparation pour la réception des immigrants. La même résolution exprime le vœu que ces études aboutissent à l'élaboration d'une réglementation internationale indiquant notamment les bases des traités bilatéraux ou multilatéraux entre les pays d'Europe et d'Amérique concernant l'immigration, la colonisation et le travail. Appel d'autant plus significatif qu'il émane de pays neufs qui, du phénomène migratoire, ne connaissent que l'immigration et ont fourni de longue date des débouchés considérables aux courants démographiques.

Cet appel ne pouvait manquer d'être entendu. Sans cesser de suivre de près les migrations de travailleurs salariés, lesquelles intéressent à la fois tous les continents (j'ai dit plus haut que la C.I.T. examinerait en 1938 des projets de réglementation internationale sur ce sujet) le Bureau a poussé activement ses travaux dans le domaine de la colonisation dont l'importance est considérable à plusieurs égards, notamment dans les relations et échanges avec le Nouveau Monde. Dès juin 1936, la C.I.T. notait "avec le plus grand intérêt que le problème de l'établissement de colons et autres travailleurs indépendants dans un pays autre que le leur, et spécialement au delà des mers, avait été retenu pour examen par la Commission des Migrations du Conseil d'administration du B.I.T., se félicitait de voir un problème à la fois si vaste et si important faire l'objet d'une étude méthodique et exprimait l'espoir que les travaux de cette

commission aboutiront aussitôt que possible à des conclusions dont elle pourra être saisie." Peu après, une mission, composée de M. Fernand Maurette, Sous-Directeur, et du Dr. Enrique Siewers, a été envoyée par le B.I.T. en Amérique du Sud pour y étudier l'état des problèmes d'immigration et de colonisation. A son retour, cette mission a présenté un rapport d'ensemble sur la situation à cet égard au Brésil, en Argentine et en Uruguay, fruit de trois mois d'études et de recherches sur place.

Faisant suite à la résolution et à l'enquête susdites, la Commission des Migrations a tracé en novembre suivant un programme très important dont je détache deux points principaux: 1°) La Commission a exprimé le vœu qu'une préparation minutieuse de plans de mise en valeur de certaines régions de pays de l'Amérique latine, en vue d'une colonisation, soit réalisée par les Gouvernements intéressés et que les services du B.I.T. soient mis à la disposition des gouvernements qui le désireraient, pour procéder sur place aux études propres à déterminer une collaboration internationale; 2°) Elle a prié le Conseil d'administration d'inviter le Directeur du B.I.T. à consulter sans délai les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail sur l'intérêt qu'ils attacheraient à la réunion d'une Conférence d'experts en matière de migrations colonisatrices et à convoquer cette Conférence aussitôt que des Membres, en nombre suffisant pour aboutir à des résultats utiles, en auront exprimé le désir. En février 1937, toutes ces propositions ont été ratifiées sans opposition par le Conseil

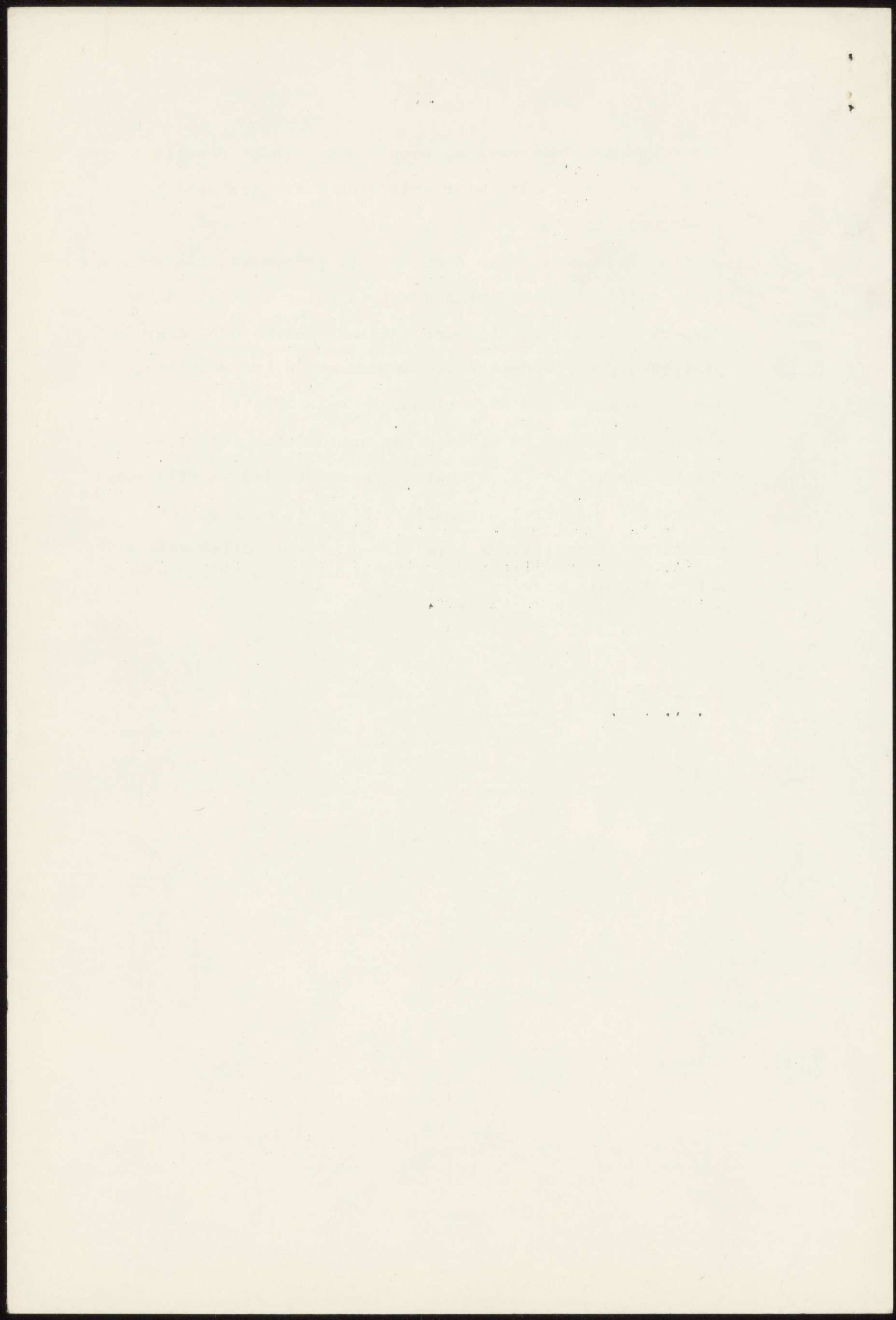
d'administration qui a approuvé non seulement la procédure accélérée indiquée ci-dessus, mais encore le choix du problème du financement de l'établissement des colons comme sujet susceptible d'être examiné par la Conférence d'experts envisagée.

L'importance du financement et de ses aspects sociaux (tels que: les garanties à fournir aux colons à l'occasion de l'achat des terres, les indemnités à prévoir dans certains cas pour les améliorations réalisées par le colon sur ces terres, l'octroi de crédits d'exploitation et autres, etc...) n'a pas besoin d'être soulignée longuement. Je rappellerai seulement que là réside actuellement, de l'avis général, une des difficultés principales qui empêchent la reprise des mouvements de migration en vue de l'établissement de colons, même entre des pays d'émigration et d'immigration qui se sont déclarés désireux d'accroître les mouvements migratoires de l'un à l'autre. Dans le rapport sur les migrations colonisatrices internationales qu'il a soumis à la Commission des Migrations, le B.I.T. avait constaté qu'il s'agissait là d'un problème dont la solution pouvait être grandement facilitée par une collaboration internationale. Or, ajoutait ce rapport "à un moment où le monde aspire de toutes parts à une reprise des relations internationales, on ne peut manquer de reconnaître qu'une recrudescence de la colonisation contribuerait, par la remise en circulation, de pays à pays, de nombreux capitaux errants ou en sommeil, à revigorer l'ensemble

des courants d'échanges de peuple à peuple et constitue donc un des éléments importants d'un rétablissement de l'économie mondiale."

Tels sont, très sommairement présentés, les quelques faits qu'il m'a paru intéressant de noter à la fin de ce rapport pour servir d'exemples illustrant ce que, dans la pratique, peut accomplir une organisation internationale dans le domaine des migrations. De tels efforts me semblent - surtout s'ils sont appuyés par une opinion attentive et compréhensive, par la sympathie agissante des experts comme du public en général - permettre l'espoir de résultats positifs à recueillir sur le terrain de la collaboration internationale pour la paix.

18.II.1937.



3

K.83.1937.

S O C I E T E D E S N A T I O N S
INSTITUT INTERNATIONAL DE COOPERATION INTELLECTUELLE

CONFERENCE PERMANENTE DES HAUTES ETUDES INTERNATIONALES

QUESTIONS DEMOGRAPHIQUES

Mémoire sur

"LES MIGRATIONS - PROBLEME INTERNATIONAL :
DIFFICULTES, ELEMENTS DE SOLUTIONS"

Préparé par M. LEGOUIS
du
Bureau International du Travail

Janvier 1937.

"LES MIGRATIONS - PROBLEME INTERNATIONAL :
DIFFICULTES, ELEMENTS DE SOLUTIONS"

A. - LA POSITION DU PROBLEME

La question préalable.-

Si la coexistence de certains sur-peuplements et sous-peuplements accompagnés de malaises économiques et politiques est généralement reconnue, des thèses opposées s'affrontent sur la question fondamentale de la nécessité et de l'utilité des migrations internationales.

De tout temps, cette divergence s'est manifestée, mais jamais elle n'a été aussi aiguë qu'à l'époque actuelle ("autarchie" et "échangisme").

Faisant abstraction de la thèse négative (nationalisme absolu, économie et autre), nous supposons admise l'utilité des migrations, utilité relative d'ailleurs (et non absolue, comme s'il s'agissait d'une panacée dont l'effet rendrait superflue l'action de tout autre facteur).

La situation actuelle.-

Un coup d'oeil sur les migrations d'avant et d'après guerre décèle une diminution grave et persistante des mouvements migratoires. Pourtant certains symptômes (ralentissement du rapatriement, légère augmentation de l'émigration,

et même attitude moins restrictive de plusieurs Etats d'immigration) font prévoir un changement dans l'allure de la courbe des migrations et permettent de constater la réapparition (ou la permanence) de besoins d'immigration dans certains pays. Pour que ces possibilités de reprise des migrations se réalisent, des obstacles doivent être aplanis et une politique positive doit être appliquée.

Les diverses formes des migrations.-

Il n'y a pas un type unique de migrations internationales, mais plusieurs formes différentes (migrations individuelles ou collectives; migrations de salariés ou de travailleurs indépendants; migrations temporaires ou durables; migrations entre pays limitrophes ou éloignés). Chacune de ces formes a une certaine autonomie et une valeur propre ; tout jugement doit tenir compte de ces diversités, sous peine de tourner le dos à la réalité.

B.- LES DIFFICULTES

La grande crise des migrations que la guerre mondiale, puis la dépression économique générale surgie à la fin de 1929, n'ont fait que précipiter, est la résultante de causes complexes. Depuis trois ou quatre décades, le monde traverse une crise de croissance accélérée, déséquilibres et désajustements s'ajoutent les uns aux autres, et se renforcent.

Avant la guerre, les fluctuations des migrations étaient, en général, même les plus violentes, relativement brèves, de même que les crises économiques, s'arrêtant d'elles-mêmes avec l'aggravation de celles-ci, mais renaissant dès leur déclin. La collaboration internationale était loin d'être harmonieuse et les conflits ne manquaient pas, même alors : certaines formes de lutte (concurrence entre compagnies de transports pour le "trafic des émigrants" revêtant l'aspect de véritables guerres commerciales), qui prévalaient alors se sont apaisées actuellement ou ont, par le ralentissement des migrations, perdu un peu de leur acuité (luttres sociales entre autochtones et immigrants).

Mais, par la suite, le régime international empirique dans lequel se déroulaient les migrations, avec une ampleur et une facilité beaucoup plus grandes qu'actuellement, a subi, en même temps que l'ordre général politique, social et économique du monde, une transformation radicale et durable; sous le coup d'une foule de facteurs et notamment : 1) d'une vague de nationalisme dans tous les domaines (manque de collaboration, autarchie préférée au libre échange, rivalités politiques et oppositions ethniques ou idéologiques) déclanchée par la guerre mondiale et ses répercussions; 2) de bouleversements dans le mécanisme de la production industrielle et agricole (qui s'amplifie sans expansion correspondante de la consommation); 3) de l'anarchie monétaire et de la désorganisation financière dans le domaine national et international; 4) de l'accroissement du coût des transports; 5) de l'accumulation de ces obstacles et de leur cristallisation dans des restrictions multiples, directes ou indirectes, à l'émigration, au

transit, à l'immigration et au séjour ou à l'emploi des étrangers.

En outre, il est de fait que les migrations ne sont vraiment intenses qu'en période de prospérité et que les dépressions économiques - surtout celles qui, comme la présente, ont une ampleur mondiale - ont pour effet non seulement de leur fermer les débouchés mais de les tarir à leur source. Par exemple, la baisse catastrophique de la valeur des biens agricoles, l'impossibilité de les réaliser sans une perte énorme, paralysent gravement, en période de crise, l'émigration dans les milieux ruraux, et ne permettent plus aux émigrants de faire face même au seul coût du voyage.

Le jeu de ces facteurs, dont l'ampleur dépasse de beaucoup le cadre de ce plan, est absolument fondamental et commande les solutions du problème international des migrations.

Les pays d'émigration - Ces pays se caractérisent par une surabondance de population et de bras par rapport aux ressources de leurs territoires, ou aux capitaux, ou encore aux débouchés commerciaux dont ils disposent. Pour que les migrations leur offrent une solution ou un soulagement, il faut qu'une fraction, plus ou moins considérable, de leur population puisse s'expatrier. Mais là ne s'arrête pas, en général, l'intérêt du pays d'émigration, lequel ne peut pas se désintéresser de la possibilité, pour ses émigrants, d'être admis par des pays étrangers, être autorisée à s'y livrer à une activité économique dans des conditions assez rémunératrices, tout en bénéficiant d'un

traitement convenable, et, soit retourner à la mère-patrie avec une situation matérielle améliorée, soit y transférer une partie de leurs gains. En outre, la présence dans des contrées étrangères de bon nombre de ses enfants qui s'y sont créés une situation suffisante n'est nullement indifférente pour le pays d'émigration, puisque, normalement, elle favorise ses exportations et son rayonnement politique et culturel.

Ce programme, qui n'a d'ailleurs pas souvent été réalisé dans toute sa plénitude, paraît maintenant malaisé à atteindre par suite d'une série de difficultés dont les unes constituent des obstacles et les autres ont seulement pour effet de restreindre les avantages que pourraient, dans des circonstances plus favorables, recueillir les pays d'émigration :

1) l'exode, sans contre-partie suffisante, de migrants avec capitaux peut, à la longue, alourdir le passif de la balance des comptes du pays d'émigration ;

2) le départ de travailleurs et tout particulièrement de spécialistes, peut troubler plus ou moins gravement la production locale, ou encore provoquer ou faciliter le développement hors de la mère-patrie d'entreprises concurrentes de celles du pays d'émigration et porter ainsi préjudice à l'exportation nationale ;

3) les émigrants qui ne disposent ni de capitaux, ni de qualifications très approfondies, sont difficilement admis par les pays de destination surtout lorsque l'activité économique décline; en période d'essor, par contre, l'émigration clandestine est facilitée ou stimulée par une foule d'agents ou d'intermédiaires ;

4) ces mêmes émigrés ne sont généralement autorisés à exercer leur activité que dans des professions peu rémunérées ou dangereuses pour leur santé, et cette autorisation leur est souvent retirée dès qu'une dépression économique se fait sentir ;

5) les émigrés éprouvent, du fait des conditions économiques (bas salaires, coût de la vie élevé) ou encore des restrictions au transfert des devises, des difficultés croissantes à envoyer des épargnes dans leur pays d'origine ;

6) s'ils échouent dans leurs entreprises, le pays d'immigration préfère trop souvent les éloigner de son territoire, plutôt que de les assister, quelques titres qu'ils aient pu acquérir, par exemple comme producteurs, et c'est comme indigents ou malades qu'ils reviennent à la mère-patrie pour y tomber à la charge de l'assistance ;

7) s'ils se créent une situation convenable, même modeste au pays d'immigration, ils se "dénationalisent" - parfois même sont forcés de se naturaliser - et le protectionisme qui règne un peu partout ne permettrait pas de leur vendre des quantités appréciables de produits de leur pays d'origine. D'une manière générale, les pays d'émigration ont tendance à considérer que l'émigration est comparable à une dîme prélevée par le riche profitant de l'indigence du pauvre. Certains ne seraient pas éloignés de croire qu'en toute justice, il devrait être reconnu que le pays d'émigration acquiert des droits du fait des richesses que ses ressortissants émigrés contribuent à produire ou même

sur les terres que ceux-ci fécondent de leurs efforts. D'autre part, il estime que lorsqu'un pays d'immigration ferme sa porte, il manque, à leur avis, à l'obligation qu'il a de faire profiter les peuples moins favorisés de son excédent de richesses, et contrevient à la solidarité internationale. Quant au pays d'émigration il voudrait être seul juge de son droit de faciliter, suspendre ou arrêter l'émigration de ses nationaux dont, s'ils s'expatrient, la protection devrait lui incomber principalement sinon exclusivement.

Les pays d'immigration - Pays où soit les ressources naturelles, soit l'équipement économique ou financier, ne peuvent être rationnellement utilisés faute de bras, ou encore où une insuffisance démographique, quantitative ou qualitative, retarde le développement économique et culturel et maintient un état de faiblesse et d'insécurité. Pour ces contrées, les migrations sont bienfaisantes, si elles introduisent, suivant un rythme adapté aux contingences, des éléments "désirables" qui s'en vont dès que leur tâche temporaire a été achevée, ou qui se fixent, s'assimilent et prennent dans leur pays d'adoption leur part des responsabilités dans la vie civique comme dans l'activité économique.

A la réalisation de ce but s'opposent actuellement les obstacles suivants :

1) les contrées d'émigration d'où ces pays souhaiteraient voir venir des immigrants rendent parfois un tel exode à peu près impossible ou le restreignent éventuellement à des catégories de personnes qu'ils considèrent peu désirables du

point de vue économique, ethnique, physique ou autre, quand elles n'encouragent pas leur départ, ou encore ne recourent pas à l'émigration forcée des proscrits politiques ou religieux, émigrés généralement démunis de capitaux et dépouillés même de leur nationalité propre ;

2) à défaut d'une collaboration suffisante du pays d'émigration ou par suite d'immigration clandestine (et plus encore, selon la plupart des experts, faute d'une politique et d'une organisation rationnelles de la part du pays d'immigration), la sélection des immigrants est souvent illusoire et le rythme d'arrivée dans le pays de destination désordonné, au risque d'aggraver les fluctuations du marché de l'emploi ;

3) soit qu'ils prétendent à des conditions supérieures à celles de la population au milieu de laquelle ils s'installent, soit au contraire qu'ils se contentent de conditions sensiblement inférieures, les immigrants suscitent une série de problèmes délicats et risquent d'entrer en conflit avec cette population. Il en est ainsi surtout lorsque l'immigration amène brusquement en contact des éléments de civilisation trop disparates pour pouvoir fusionner aisément ;

4) les immigrants entrés à titre temporaire, au lieu de s'en aller à l'expiration de leur emploi, tendent à prolonger leur séjour, s'installent dans le pays de résidence pendant la morte-saison ou envahissent des agglomérations ou des professions déjà encombrées ;

5) s'il s'agit d'étrangers s'établissant durablement au pays d'immigration, toutes sortes d'influences extérieures s'exercent pour empêcher leur assimilation ou pour rendre celle-ci illusoire par des pressions, par le jeu de la double nationalité, etc..., et, de toute façon, le pays d'immigration peut être privé d'une puissance d'achat appréciable par les transferts massifs ou prolongés d'épargnes des immigrés.

D'une façon générale, le pays d'immigration est porté à estimer qu'en admettant sur son sol des étrangers, il a rendu à la contrée qui ne pouvait les nourrir, un service indubitable, et que cette générosité lui crée des titres certains à la gratitude de celle-ci, comme à l'allégeance des immigrés. D'autre part, un pays d'émigration qui procède à l'émigration forcée ou, au contraire, interdit l'expatriation lui paraît léser les droits des contrées d'immigration. Par ailleurs, la souveraineté nationale que possède tout Etat indépendant devrait, à son avis, lui assurer des droits absolus à fermer ou ouvrir ses frontières comme il veut et à qui il veut, à faire des ressources de son territoire l'usage qui lui paraît convenable, et à ne pas connaître sur son sol d'autre loi que la sienne.

Les migrants - Un homme ne naît pas émigrant, mais le devient par la force des circonstances ou en vertu de son droit de réaliser le plein développement de sa personnalité sous ses divers aspects physiques, économiques, intellectuels ou moraux.

Pour que l'émigration fournisse à ces besoins une véritable satisfaction, il faut de toute nécessité que l'intéressé

ne se heurte pas à des difficultés insurmontables ou anormales pour s'expatrier, voyager et être admis à destination, trouver la possibilité d'y séjourner pendant un certain temps, d'y gagner sa vie dans des conditions acceptables et avoir la faculté soit de se fixer sur place, soit de rejoindre ultérieurement la mère-patrie. Et, comme l'humanité n'est pas une simple foule d'individus juxtaposés, il doit pouvoir dans son émigration exercer tous ses droits et remplir toutes ses obligations comme membre de sa famille et en tant qu'élément de sa profession, ainsi que des milieux dans lesquels il est placé.

Les difficultés auxquelles il risque de se heurter à cet égard sont multiples; en fait, depuis la guerre mondiale et la naissance de la crise économique, elles sont devenues presque innombrables suscitant dans beaucoup de cas un état de malaise latent qui se répercute sur la paix au sein des peuples, aussi bien qu'entre les pays. On peut énumérer brièvement :

- 1) les restrictions ou prohibitions d'émigration ;
- 2) les difficultés du transit et le coût souvent prohibitif du transport ;
- 3) les restrictions ou prohibitions à l'admission, au séjour, à l'exercice, au choix ou au changement de profession ;
- 4) les séparations de famille - (en particulier celles qui découlent des règlements sur l'émigration, le transit, l'immigration, le séjour ou le rapatriement) ;

5) les difficultés s'opposant soit à l'assimilation (en matière d'égalité de traitement, d'accès aux organisations professionnelles et syndicales, aux droits civiques, à la naturalisation, etc...), soit au rapatriement dans des conditions convenables ou simplement humaines ;

6) d'une façon générale, il est fréquent que la dignité humaine du migrant soit méconnue; comme travailleur, il risque plus que l'autochtone de ne pas se voir appliquer le principe que "le travail n'est pas une marchandise". Plus la race à laquelle il se rattache diffère de celle qui prédomine dans le pays de résidence, plus faibles sont ses chances d'échapper aux discriminations ou de bénéficier d'un traitement équitable.

Les autres parties intéressées - Il a été fait allusion plus haut aux intérêts de la famille du migrant, de la population du pays de résidence. En réalité, les migrations affectent l'ensemble de la communauté mondiale, son bien-être et la paix internationale et, aussi, les pays autres que ceux d'émigration et d'immigration, mais qui participent au transport, au financement des migrations ou encore au commerce international. Il en sera question plus loin.

C.- ELEMENTS DE SOLUTIONS

Le tableau qui précède révèle l'action d'un faisceau de causes très diverses mais inextricablement enchevêtrées. Pour les besoins de l'analyse, on peut cependant distinguer

1°) les facteurs très généraux posant des questions à élucider en vue d'une action d'envergure pour une reprise des migrations et constituant en quelque sorte l'ambiance nécessaire du problème, et 2°) les éléments d'ordre plus ou moins technique affectant directement le mécanisme des migrations et son fonctionnement harmonieux. En conséquence, les éléments de solution doivent être recherchés dans les deux directions principales indiquées ci-après :

(a) Principes généraux -

Les migrations mettent en jeu tant de facteurs et d'intérêts divers, elles pénètrent si profondément dans la structure économique, sociale et politique des peuples, qu'elles évoquent à chaque pas des problèmes fondamentaux d'organisation interne et internationale. Il serait bien impossible d'épuiser ici ce sujet, bornons-nous à citer quelques-uns de ces problèmes :

Dans l'ordre interne, par exemple, se pose tout d'abord la question des responsabilités de l'homme envers l'Etat, mais aussi de l'Etat envers l'homme au sein de la société économique et politique. La part de liberté qui doit être laissée à l'homme et les pouvoirs de contrôle qui doivent être confiés à l'Etat, en ce qui concerne la circulation internationale des personnes, découlent naturellement du rôle reconnu à l'homme et à l'Etat respectivement dans les domaines démographique, économique et politique. Il en est de même pour la mesure de collaboration admise entre l'Etat et les organisations non officielles. Les bases de toute politique des migrations dépendent plus encore peut-

être de la valeur plus ou moins grande attribuée à la personnalité humaine en général, et en particulier au travail : le travail est-il, ou non, assimilable à une marchandise ? Enfin, suivant que l'économie est régie par le seul profit, ou est, au contraire, orientée en vue d'une équitable répartition des produits, le recours à l'émigration pourra devenir plus ou moins impérieux et des débouchés stables pourront plus ou moins facilement être maintenus, dans le cadre du mouvement des échanges, pour les travailleurs obligés de s'expatrier.

Du point de vue international, il est bien évident que le sort des migrations est lié étroitement à celui de certains principes tels que la nécessité de la justice sociale pour la paix universelle, la solidarité des peuples et leur interdépendance sans cesse croissante qui implique une collaboration internationale, ainsi que l'égalité foncière des hommes malgré leurs différences multiples et parfois énormes.

La connaissance des faits réels doit venir compléter la mise en oeuvre de ces principes. Il faut reconnaître que les migrations constituent un élément du faisceau des échanges internationaux de marchandises, de services et de capitaux, élément qu'il est pratiquement impossible de détacher et d'isoler des autres facteurs. Une politique de migrations ne doit être conçue qu'en liaison avec une politique d'ensemble, d'ordre démographique, économique, financier, etc... : inutile d'attendre des migrations la solution de toutes les difficultés internationales, ou encore de prétendre résoudre les grands problèmes internationaux sans régler les besoins d'expansion démographique, extérieure ou intérieure, des pays dits d'émigration ou d'immigration. Diverses solutions sont évidemment

possibles : par l'intensification de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, des placements financiers, des migrations ou de la colonisation, etc... et chacune peut et doit fournir des compensations appréciables, mais aucune n'est suffisante par elle-même dans la plupart des cas. D'où la nécessité de déterminer successivement les caractéristiques, en constante évolution, des divers pays (contrées prolétaires, pays "neufs", ou encore pays capitalistes, semi-capitalistes ou néo-capitalistes), leurs besoins et leurs possibilités sujets à de fréquents changements, leur rôle respectif variable, direct ou indirect, démographique, économique, financier ou politique, sur le plan complexe de la collaboration internationale.

A ces considérations générales vient s'ajouter une foule de principes particuliers, dont les plus essentiels peuvent être résumés comme suit :

(b) Principes particuliers -

1) Les migrations doivent aboutir à une amélioration de la condition des migrants, des pays directement en cause et de la vie internationale.

2) Les Etats doivent reconnaître que leur compétence peut être de deux sortes en matière de migration: 1°) une compétence principale - mais non exclusive - pour les pays directement en cause, 2°) une compétence secondaire mais réelle d'autres pays, soit en raison d'intérêts nationaux indirects, soit à titre de membres de la communauté internationale. A cet égard, des abus doivent être éliminés

et des limites sont à tracer aux "droits" de proscription ou de prohibition d'entrée ou, au contraire, d'arrêt de l'émigration ou de refoulement des immigrés.

3) Les migrations internationales ne peuvent s'exercer que dans la confiance et non sous la contrainte, soit pour l'émigration, soit pour l'immigration. D'où nécessité de tenir compte des préférences de part et d'autre. Si, par exemple, des différences de civilisation trop accentuées s'opposent à la naissance ou au développement d'un courant migratoire assez important d'une direction déterminée, des solutions compensatoires d'une autre nature doivent être recherchées au moyen d'une collaboration internationale élargie.

4) Même entre pays d'émigration et d'immigration possibles et souhaitables des ententes assez larges et approfondies pour être durables doivent intervenir et se développer sur certains sujets fondamentaux et notamment :

(a) La sélection : le pays d'émigration ne doit pas être vidé quantitativement ou qualitativement des éléments démographiques ou productifs de toute sa population ou d'une catégorie particulière; le pays d'immigration ne doit pas être traité comme un dépotoir ni recueillir un pourcentage excessif de non-valeurs ou d'immigrants dont il n'a pas l'utilisation.

(b) L'admission : le pays d'immigration doit avoir conscience de sa responsabilité vis-à-vis de la communauté internationale pour sa mission de gérant de richesses exploitées ou virtuelles mais les pays d'émigration doivent

reconnaître que les caractéristiques et le rythme de l'immigration doivent être conformes avant tout aux besoins et aux possibilités réelles du pays d'immigration.

(c) Le traitement des immigrés : Dans toute la mesure du possible l'égalité de traitement avec les nationaux doit régir le statut des immigrés ou, à défaut, l'équivalence doit être la règle (l'identité de traitement n'est pas toujours praticable ou désirable lorsque les situations ne sont pas comparables). Mais l'égalité de traitement est un but vers lequel on doit toujours tendre, à brève ou à longue échéance.

(d) Le statut des immigrés (assimilation ou protection nationale) : S'agissant d'être humains, la protection exercée sur les migrants doit tenir compte des besoins et des cas très différents qui se présentent : but et durée du séjour, attaches avec le pays d'émigration ou d'immigration, besoins spéciaux des immigrés pendant une période d'installation plus ou moins prolongée.

(e) L'assistance aux immigrés : Le pays d'immigration a la responsabilité du sort des immigrés, en particulier de leur situation économique que l'immigration ne devrait pas empirer. Cette responsabilité n'a d'autres limites que celles des possibilités matérielles ; elle justifie (concurrentement avec d'autres motifs tirés de l'intérêt du pays d'immigration lui-même) le principe de l'égalité de traitement comme aussi celui d'une juste réciprocité de la part du pays d'émigration.

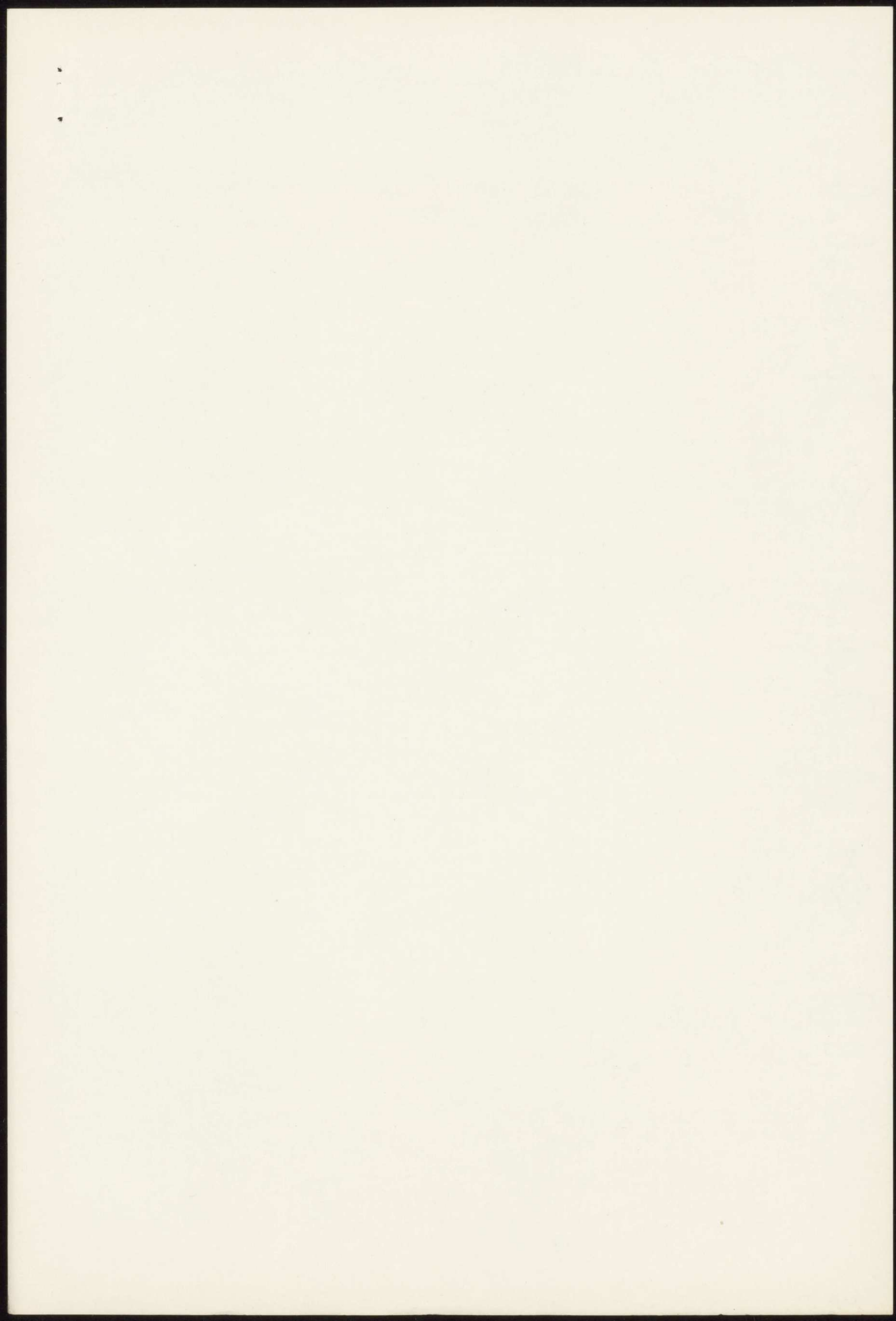
(f) Le rapatriement : La distinction des cas d'espèces s'impose là encore. Le rapatriement ne doit pas être un moyen trop facile pour un pays d'esquiver ses responsabilités, de s'ôter une charge légitime et supportable et de la reporter sur les épaules des migrants ou du pays d'émigration. Les effets désastreux de certains rapatriements doivent être épargnés le plus possible aux migrants et au pays d'origine, au besoin à l'aide d'une collaboration internationale élargie.

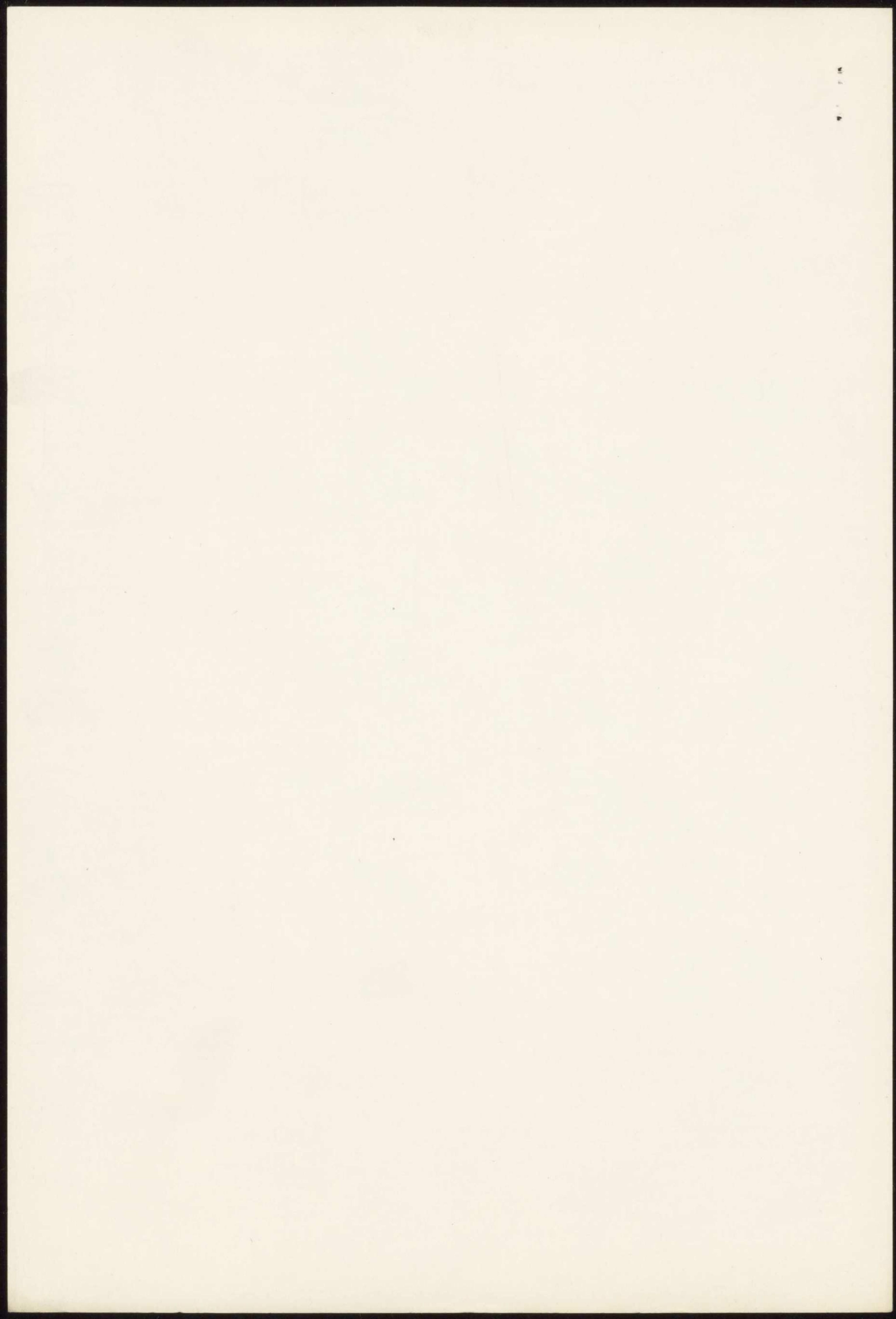
(g) A la base de tout courant migratoire doit être placée une estimation rationnelle des risques et des profits du mouvement (y compris, par exemple, les épargnes des migrants) ainsi qu'une répartition équitable des uns et des autres entre les parties intéressées en proportion de leurs apports respectifs : tout d'abord les migrants et leurs employeurs ou bailleurs de fonds, ensuite les pays en cause, pays d'émigration, pays d'immigration, pays tiers intervenant pour le financement, le transport, les débouchés commerciaux, etc...

(h) Une entente sur les migrations ne doit jamais être conçue sans tenir pleinement compte de la personnalité des migrants, êtres humains autonomes et dont la vie et le travail ne sont ni un fret, ni une marchandise, ni un effet négociable, ou une simple monnaie d'échange.

L'énoncé qui précède s'est tenu aux principes. Un examen des modalités de réalisation dépasserait le cadre de ce plan. Bornons-nous à ajouter qu'à notre avis, et tenant compte d'opinions autorisées, un tel programme ne semble pas réalisable sans le concours d'une organisation internationale dûment qualifiée.

Et surtout il nous apparaît évident que des résultats heureux et durables ne peuvent être espérés que si un esprit positif imprègne et illumine tout le problème. Il serait absolument vain d'en escompter une solution véritable sans vouloir dépasser les intérêts immédiats et égoïstes et le "droit" strict et même la justice "pure et simple", sans l'élever jusqu'à une compréhension et une bonne volonté mutuelles, suffisantes et agissantes.





K.83.1937.

S O C I E T E D E S N A T I O N S
INSTITUT INTERNATIONAL DE COOPERATION INTELLECTUELLE

CONFERENCE PERMANENTE DES HAUTES ETUDES INTERNATIONALES

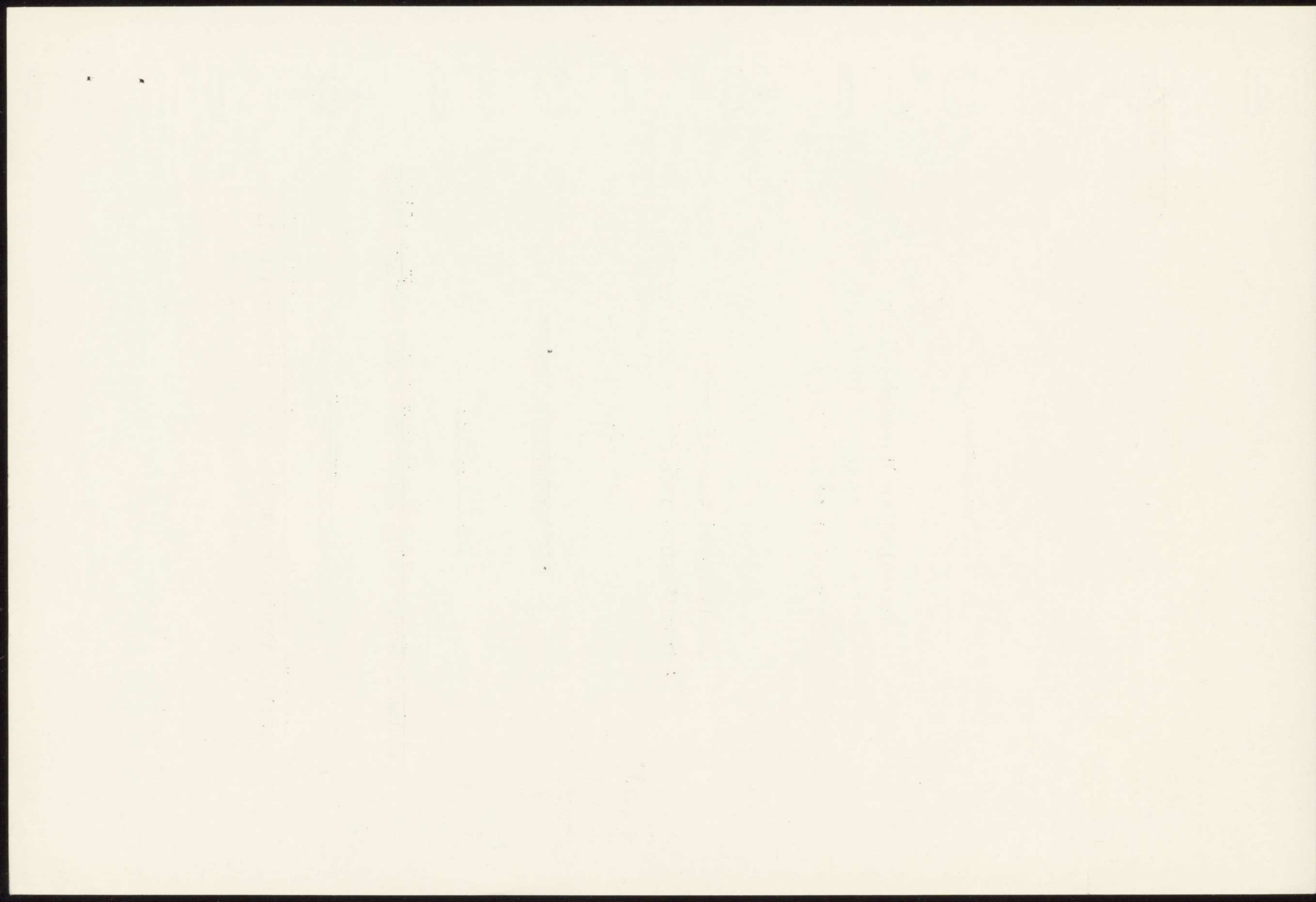
QUESTIONS DEMOGRAPHIQUES

Mémoire sur

"LES MIGRATIONS - PROBLEME INTERNATIONAL :
DIFFICULTES, ELEMENTS DE SOLUTIONS"

Préparé par M. LEGOUIS
du
Bureau International du Travail

Janvier 1937.



"LES MIGRATIONS - PROBLEME INTERNATIONAL :
DIFFICULTES, ELEMENTS DE SOLUTIONS"

A.- LA POSITION DU PROBLEME

La question préalable.-

Si la coexistence de certains sur-peuplements et sous-peuplements accompagnés de malaises économiques et politiques est généralement reconnue, des thèses opposées s'affrontent sur la question fondamentale de la nécessité et de l'utilité des migrations internationales.

De tout temps, cette divergence s'est manifestée, mais jamais elle n'a été aussi aiguë qu'à l'époque actuelle ("autarchie" et "échangisme").

Faisant abstraction de la thèse négative (nationalisme absolu, économie et autre), nous supposons admise l'utilité des migrations, utilité relative d'ailleurs (et non absolue, comme s'il s'agissait d'une panacée dont l'effet rendrait superflue l'action de tout autre facteur).

La situation actuelle.-

Un coup d'oeil sur les migrations d'avant et d'après guerre décèle une diminution grave et persistante des mouvements migratoires. Pourtant certains symptômes (ralentissement du rapatriement, légère augmentation de l'émigration,

et même attitude moins restrictive de plusieurs Etats d'immigration) font prévoir un changement dans l'allure de la courbe des migrations et permettent de constater la réapparition (ou la permanence) de besoins d'immigration dans certains pays. Pour que ces possibilités de reprise des migrations se réalisent, des obstacles doivent être aplanis et une politique positive doit être appliquée.

Les diverses formes des migrations.-

Il n'y a pas un type unique de migrations internationales, mais plusieurs formes différentes (migrations individuelles ou collectives; migrations de salariés ou de travailleurs indépendants; migrations temporaires ou durables; migrations entre pays limitrophes ou éloignés). Chacune de ces formes a une certaine autonomie et une valeur propre ; tout jugement doit tenir compte de ces diversités, sous peine de tourner le dos à la réalité.

B.- LES DIFFICULTES

La grande crise des migrations que la guerre mondiale, puis la dépression économique générale surgie à la fin de 1929, n'ont fait que précipiter, est la résultante de causes complexes. Depuis trois ou quatre décades, le monde traverse une crise de croissance accélérée, déséquilibres et désajustements s'ajoutent les uns aux autres, et se renforcent.

Avant la guerre, les fluctuations des migrations étaient, en général, même les plus violentes, relativement brèves, de même que les crises économiques, s'arrêtant d'elles-mêmes avec l'aggravation de celles-ci, mais renaissant dès leur déclin. La collaboration internationale était loin d'être harmonieuse et les conflits ne manquaient pas, même alors : certaines formes de lutte (concurrence entre compagnies de transports pour le "trafic des émigrants" revêtant l'aspect de véritables guerres commerciales), qui prévalaient alors se sont apaisées actuellement ou ont, par le ralentissement des migrations, perdu un peu de leur acuité (lutttes sociales entre autochtones et immigrants).

Mais, par la suite, le régime international empirique dans lequel se déroulaient les migrations, avec une ampleur et une facilité beaucoup plus grandes qu'actuellement, a subi, en même temps que l'ordre général politique, social et économique du monde, une transformation radicale et durable; sous le coup d'une foule de facteurs et notamment : 1) d'une vague de nationalisme dans tous les domaines (manque de collaboration, autarchie préférée au libre échange, rivalités politiques et oppositions ethniques ou idéologiques) déclanchée par la guerre mondiale et ses répercussions; 2) de bouleversements dans le mécanisme de la production industrielle et agricole (qui s'amplifie sans expansion correspondante de la consommation); 3) de l'anarchie monétaire et de la désorganisation financière dans le domaine national et international; 4) de l'accroissement du coût des transports; 5) de l'accumulation de ces obstacles et de leur cristallisation dans des restrictions multiples, directes ou indirectes, à l'émigration, au

transit, à l'immigration et au séjour ou à l'emploi des étrangers.

En outre, il est de fait que les migrations ne sont vraiment intenses qu'en période de prospérité et que les dépressions économiques - surtout celles qui, comme la présente, ont une ampleur mondiale - ont pour effet non seulement de leur fermer les débouchés mais de les tarir à leur source. Par exemple, la baisse catastrophique de la valeur des biens agricoles, l'impossibilité de les réaliser sans une perte énorme, paralysent gravement, en période de crise, l'émigration dans les milieux ruraux, et ne permettent plus aux émigrants de faire face même au seul coût du voyage.

Le jeu de ces facteurs, dont l'ampleur dépasse de beaucoup le cadre de ce plan, est absolument fondamental et commande les solutions du problème international des migrations.

Les pays d'émigration - Ces pays se caractérisent par une surabondance de population et de bras par rapport aux ressources de leurs territoires, ou aux capitaux, ou encore aux débouchés commerciaux dont ils disposent. Pour que les migrations leur offrent une solution ou un soulagement, il faut qu'une fraction, plus ou moins considérable, de leur population puisse s'expatrier. Mais là ne s'arrête pas, en général, l'intérêt du pays d'émigration, lequel ne peut pas se désintéresser de la possibilité, pour ses émigrants, d'être admis par des pays étrangers, être autorisée à s'y livrer à une activité économique dans des conditions assez rémunératrices, tout en bénéficiant d'un

traitement convenable, et, soit retourner à la mère-patrie avec une situation matérielle améliorée, soit y transférer une partie de leurs gains. En outre, la présence dans des contrées étrangères de bon nombre de ses enfants qui s'y sont créés une situation suffisante n'est nullement indifférente pour le pays d'émigration, puisque, normalement, elle favorise ses exportations et son rayonnement politique et culturel.

Ce programme, qui n'a d'ailleurs pas souvent été réalisé dans toute sa plénitude, paraît maintenant malaisé à atteindre par suite d'une série de difficultés dont les unes constituent des obstacles et les autres ont seulement pour effet de restreindre les avantages que pourraient, dans des circonstances plus favorables, recueillir les pays d'émigration :

1) l'exode, sans contre-partie suffisante, de migrants avec capitaux peut, à la longue, alourdir le passif de la balance des comptes du pays d'émigration ;

2) le départ de travailleurs et tout particulièrement de spécialistes, peut troubler plus ou moins gravement la production locale, ou encore provoquer ou faciliter le développement hors de la mère-patrie d'entreprises concurrentes de celles du pays d'émigration et porter ainsi préjudice à l'exportation nationale ;

3) les émigrants qui ne disposent ni de capitaux, ni de qualifications très approfondies, sont difficilement admis par les pays de destination surtout lorsque l'activité économique décline; en période d'essor, par contre, l'émigration clandestine est facilitée ou stimulée par une foule d'agents ou d'intermédiaires ;

4) ces mêmes émigrés ne sont généralement autorisés à exercer leur activité que dans des professions peu rémunérées ou dangereuses pour leur santé, et cette autorisation leur est souvent retirée dès qu'une dépression économique se fait sentir ;

5) les émigrés éprouvent, du fait des conditions économiques (bas salaires, coût de la vie élevé) ou encore des restrictions au transfert des devises, des difficultés croissantes à envoyer des épargnes dans leur pays d'origine ;

6) s'ils échouent dans leurs entreprises, le pays d'immigration préfère trop souvent les éloigner de son territoire, plutôt que de les assister, quelques titres qu'ils aient pu acquérir, par exemple comme producteurs, et c'est comme indigents ou malades qu'ils reviennent à la mère-patrie pour y tomber à la charge de l'assistance ;

7) s'ils se créent une situation convenable, même modeste au pays d'immigration, ils se "dénationalisent" - parfois même sont forcés de se naturaliser - et le protectionisme qui règne un peu partout ne permettrait pas de leur vendre des quantités appréciables de produits de leur pays d'origine. D'une manière générale, les pays d'émigration ont tendance à considérer que l'émigration est comparable à une dîme prélevée par le riche profitant de l'indigence du pauvre. Certains ne seraient pas éloignés de croire qu'en toute justice, il devrait être reconnu que le pays d'émigration acquiert des droits du fait des richesses que ses ressortissants émigrés contribuent à produire ou même

sur les terres que ceux-ci fécondent de leurs efforts. D'autre part, il estime que lorsqu'un pays d'immigration ferme sa porte, il manque, à leur avis, à l'obligation qu'il a de faire profiter les peuples moins favorisés de son excédent de richesses, et contrevient à la solidarité internationale. Quant au pays d'émigration il voudrait être seul juge de son droit de faciliter, suspendre ou arrêter l'émigration de ses nationaux dont, s'ils s'expatrient, la protection devrait lui incomber principalement sinon exclusivement.

Les pays d'immigration - Pays où soit les ressources naturelles, soit l'équipement économique ou financier, ne peuvent être rationnellement utilisés faute de bras, ou encore où une insuffisance démographique, quantitative ou qualitative, retarde le développement économique et culturel et maintient un état de faiblesse et d'insécurité. Pour ces contrées, les migrations sont bienfaisantes, si elles introduisent, suivant un rythme adapté aux contingences, des éléments "désirables" qui s'en vont dès que leur tâche temporaire a été achevée, ou qui se fixent, s'assimilent et prennent dans leur pays d'adoption leur part des responsabilités dans la vie civique comme dans l'activité économique.

A la réalisation de ce but s'opposent actuellement les obstacles suivants :

1) les contrées d'émigration d'où ces pays souhaiteraient voir venir des immigrants rendent parfois un tel exode à peu près impossible ou le restreignent éventuellement à des catégories de personnes qu'ils considèrent peu désirables du

point de vue économique, ethnique, physique ou autre, quand elles n'encouragent pas leur départ, ou encore ne recourent pas à l'émigration forcée des proscrits politiques ou religieux, émigrés généralement démunis de capitaux et dépouillés même de leur nationalité propre ;

2) à défaut d'une collaboration suffisante du pays d'émigration ou par suite d'immigration clandestine (et plus encore, selon la plupart des experts, faute d'une politique et d'une organisation rationnelles de la part du pays d'immigration), la sélection des immigrants est souvent illusoire et le rythme d'arrivée dans le pays de destination désordonné, au risque d'aggraver les fluctuations du marché de l'emploi ;

3) soit qu'ils prétendent à des conditions supérieures à celles de la population au milieu de laquelle ils s'installent, soit au contraire qu'ils se contentent de conditions sensiblement inférieures, les immigrants suscitent une série de problèmes délicats et risquent d'entrer en conflit avec cette population. Il en est ainsi surtout lorsque l'immigration amène brusquement en contact des éléments de civilisation trop disparates pour pouvoir fusionner aisément ;

4) les immigrants entrés à titre temporaire, au lieu de s'en aller à l'expiration de leur emploi, tendent à prolonger leur séjour, s'installent dans le pays de résidence pendant la morte-saison ou envahissent des agglomérations ou des professions déjà encombrées ;

5) s'il s'agit d'étrangers s'établissant durablement au pays d'immigration, toutes sortes d'influences extérieures s'exercent pour empêcher leur assimilation ou pour rendre celle-ci illusoire par des pressions, par le jeu de la double nationalité, etc..., et, de toute façon, le pays d'immigration peut être privé d'une puissance d'achat appréciable par les transferts massifs ou prolongés d'épargnes des immigrés.

D'une façon générale, le pays d'immigration est porté à estimer qu'en admettant sur son sol des étrangers, il a rendu à la contrée qui ne pouvait les nourrir, un service indubitable, et que cette générosité lui crée des titres certains à la gratitude de celle-ci, comme à l'allégeance des immigrés. D'autre part, un pays d'émigration qui procède à l'émigration forcée ou, au contraire, interdit l'expatriation lui paraît léser les droits des contrées d'immigration. Par ailleurs, la souveraineté nationale que possède tout Etat indépendant devrait, à son avis, lui assurer des droits absolus à fermer ou ouvrir ses frontières comme il veut et à qui il veut, à faire des ressources de son territoire l'usage qui lui paraît convenable, et à ne pas connaître sur son sol d'autre loi que la sienne.

Les migrants - Un homme ne naît pas émigrant, mais le devient par la force des circonstances ou en vertu de son droit de réaliser le plein développement de sa personnalité sous ses divers aspects physiques, économiques, intellectuels ou moraux.

Pour que l'émigration fournisse à ces besoins une véritable satisfaction, il faut de toute nécessité que l'intéressé

ne se heurte pas à des difficultés insurmontables ou anormales pour s'expatrier, voyager et être admis à destination, trouver la possibilité d'y séjourner pendant un certain temps, d'y gagner sa vie dans des conditions acceptables et avoir la faculté soit de se fixer sur place, soit de rejoindre ultérieurement la mère-patrie. Et, comme l'humanité n'est pas une simple foule d'individus juxtaposés, il doit pouvoir dans son émigration exercer tous ses droits et remplir toutes ses obligations comme membre de sa famille et en tant qu'élément de sa profession, ainsi que des milieux dans lesquels il est placé.

Les difficultés auxquelles il risque de se heurter à cet égard sont multiples; en fait, depuis la guerre mondiale et la naissance de la crise économique, elles sont devenues presque innombrables suscitant dans beaucoup de cas un état de malaise latent qui se répercute sur la paix au sein des peuples, aussi bien qu'entre les pays. On peut énumérer brièvement :

- 1) les restrictions ou prohibitions d'émigration ;
- 2) les difficultés du transit et le coût souvent prohibitif du transport ;
- 3) les restrictions ou prohibitions à l'admission, au séjour, à l'exercice, au choix ou au changement de profession ;
- 4) les séparations de famille - (en particulier celles qui découlent des règlements sur l'émigration, le transit, l'immigration, le séjour ou le rapatriement) ;

5) les difficultés s'opposant soit à l'assimilation (en matière d'égalité de traitement, d'accès aux organisations professionnelles et syndicales, aux droits civiques, à la naturalisation, etc...), soit au rapatriement dans des conditions convenables ou simplement humaines ;

6) d'une façon générale, il est fréquent que la dignité humaine du migrant soit méconnue; comme travailleur, il risque plus que l'autochtone de ne pas se voir appliquer le principe que "le travail n'est pas une marchandise". Plus la race à laquelle il se rattache diffère de celle qui prédomine dans le pays de résidence, plus faibles sont ses chances d'échapper aux discriminations ou de bénéficier d'un traitement équitable.

Les autres parties intéressées - Il a été fait allusion plus haut aux intérêts de la famille du migrant, de la population du pays de résidence. En réalité, les migrations affectent l'ensemble de la communauté mondiale, son bien-être et la paix internationale et, aussi, les pays autres que ceux d'émigration et d'immigration, mais qui participent au transport, au financement des migrations ou encore au commerce international. Il en sera question plus loin.

C.- ELEMENTS DE SOLUTIONS

Le tableau qui précède révèle l'action d'un faisceau de causes très diverses mais inextricablement enchevêtrées. Pour les besoins de l'analyse, on peut cependant distinguer

1°) les facteurs très généraux posant des questions à élucider en vue d'une action d'envergure pour une reprise des migrations et constituant en quelque sorte l'ambiance nécessaire du problème, et 2°) les éléments d'ordre plus ou moins technique affectant directement le mécanisme des migrations et son fonctionnement harmonieux. En conséquence, les éléments de solution doivent être recherchés dans les deux directions principales indiquées ci-après :

(a) Principes généraux -

Les migrations mettent en jeu tant de facteurs et d'intérêts divers, elles pénètrent si profondément dans la structure économique, sociale et politique des peuples, qu'elles évoquent à chaque pas des problèmes fondamentaux d'organisation interne et internationale. Il serait bien impossible d'épuiser ici ce sujet, bornons-nous à citer quelques-uns de ces problèmes :

Dans l'ordre interne, par exemple, se pose tout d'abord la question des responsabilités de l'homme envers l'Etat, mais aussi de l'Etat envers l'homme au sein de la société économique et politique. La part de liberté qui doit être laissée à l'homme et les pouvoirs de contrôle qui doivent être confiés à l'Etat, en ce qui concerne la circulation internationale des personnes, découlent naturellement du rôle reconnu à l'homme et à l'Etat respectivement dans les domaines démographique, économique et politique. Il en est de même pour la mesure de collaboration admise entre l'Etat et les organisations non officielles. Les bases de toute politique des migrations dépendent plus encore peut-

être de la valeur plus ou moins grande attribuée à la personnalité humaine en général, et en particulier au travail : le travail est-il, ou non, assimilable à une marchandise ? Enfin, suivant que l'économie est régie par le seul profit, ou est, au contraire, orientée en vue d'une équitable répartition des produits, le recours à l'émigration pourra devenir plus ou moins impérieux et des débouchés stables pourront plus ou moins facilement être maintenus, dans le cadre du mouvement des échanges, pour les travailleurs obligés de s'expatrier.

Du point de vue international, il est bien évident que le sort des migrations est lié étroitement à celui de certains principes tels que la nécessité de la justice sociale pour la paix universelle, la solidarité des peuples et leur interdépendance sans cesse croissante qui implique une collaboration internationale, ainsi que l'égalité foncière des hommes malgré leurs différences multiples et parfois énormes.

La connaissance des faits réels doit venir compléter la mise en œuvre de ces principes. Il faut reconnaître que les migrations constituent un élément du faisceau des échanges internationaux de marchandises, de services et de capitaux, élément qu'il est pratiquement impossible de détacher et d'isoler des autres facteurs. Une politique de migrations ne doit être conçue qu'en liaison avec une politique d'ensemble, d'ordre démographique, économique, financier, etc... : inutile d'attendre des migrations la solution de toutes les difficultés internationales, ou encore de prétendre résoudre les grands problèmes internationaux sans régler les besoins d'expansion démographique, extérieure ou intérieure, des pays dits d'émigration ou d'immigration. Diverses solutions sont évidemment

possibles : par l'intensification de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, des placements financiers, des migrations ou de la colonisation, etc... et chacune peut et doit fournir des compensations appréciables, mais aucune n'est suffisante par elle-même dans la plupart des cas. D'où la nécessité de déterminer successivement les caractéristiques, en constante évolution, des divers pays (contrées prolétaires, pays "neufs", ou encore pays capitalistes, semi-capitalistes ou néo-capitalistes), leurs besoins et leurs possibilités sujets à de fréquents changements, leur rôle respectif variable, direct ou indirect, démographique, économique, financier ou politique, sur le plan complexe de la collaboration internationale.

A ces considérations générales vient s'ajouter une foule de principes particuliers, dont les plus essentiels peuvent être résumés comme suit :

(b) Principes particuliers -

1) Les migrations doivent aboutir à une amélioration de la condition des migrants, des pays directement en cause et de la vie internationale.

2) Les Etats doivent reconnaître que leur compétence peut être de deux sortes en matière de migration: 1°) une compétence principale - mais non exclusive - pour les pays directement en cause, 2°) une compétence secondaire mais réelle d'autres pays, soit en raison d'intérêts nationaux indirects, soit à titre de membres de la communauté internationale. A cet égard, des abus doivent être éliminés

et des limites sont à tracer aux "droits" de proscription ou de prohibition d'entrée ou, au contraire, d'arrêt de l'émigration ou de refoulement des immigrants.

3) Les migrations internationales ne peuvent s'exercer que dans la confiance et non sous la contrainte, soit pour l'émigration, soit pour l'immigration. D'où nécessité de tenir compte des préférences de part et d'autre. Si, par exemple, des différences de civilisation trop accentuées s'opposent à la naissance ou au développement d'un courant migratoire assez important d'une direction déterminée, des solutions compensatoires d'une autre nature doivent être recherchées au moyen d'une collaboration internationale élargie.

4) Même entre pays d'émigration et d'immigration possibles et souhaitables des ententes assez larges et approfondies pour être durables doivent intervenir et se développer sur certains sujets fondamentaux et notamment :

(a) La sélection : le pays d'émigration ne doit pas être vidé quantitativement ou qualitativement des éléments démographiques ou productifs de toute sa population ou d'une catégorie particulière; le pays d'immigration ne doit pas être traité comme un dépotoir ni recueillir un pourcentage excessif de non-valeurs ou d'immigrants dont il n'a pas l'utilisation.

(b) L'admission : le pays d'immigration doit avoir conscience de sa responsabilité vis-à-vis de la communauté internationale pour sa mission de gérant de richesses exploitées ou virtuelles mais les pays d'émigration doivent

reconnaître que les caractéristiques et le rythme de l'immigration doivent être conformes avant tout aux besoins et aux possibilités réelles du pays d'immigration.

(c) Le traitement des immigrés : Dans toute la mesure du possible l'égalité de traitement avec les nationaux doit régir le statut des immigrés ou, à défaut, l'équivalence doit être la règle (l'identité de traitement n'est pas toujours praticable ou désirable lorsque les situations ne sont pas comparables). Mais l'égalité de traitement est un but vers lequel on doit toujours tendre, à brève ou à longue échéance.

(d) Le statut des immigrés (assimilation ou protection nationale) : S'agissant d'être humains, la protection exercée sur les migrants doit tenir compte des besoins et des cas très différents qui se présentent : but et durée du séjour, attaches avec le pays d'émigration ou d'immigration, besoins spéciaux des immigrés pendant une période d'installation plus ou moins prolongée.

(e) L'assistance aux immigrés : Le pays d'immigration a la responsabilité du sort des immigrés, en particulier de leur situation économique que l'immigration ne devrait pas empirer. Cette responsabilité n'a d'autres limites que celles des possibilités matérielles ; elle justifie (concurrentement avec d'autres motifs tirés de l'intérêt du pays d'immigration lui-même) le principe de l'égalité de traitement comme aussi celui d'une juste réciprocité de la part du pays d'émigration.

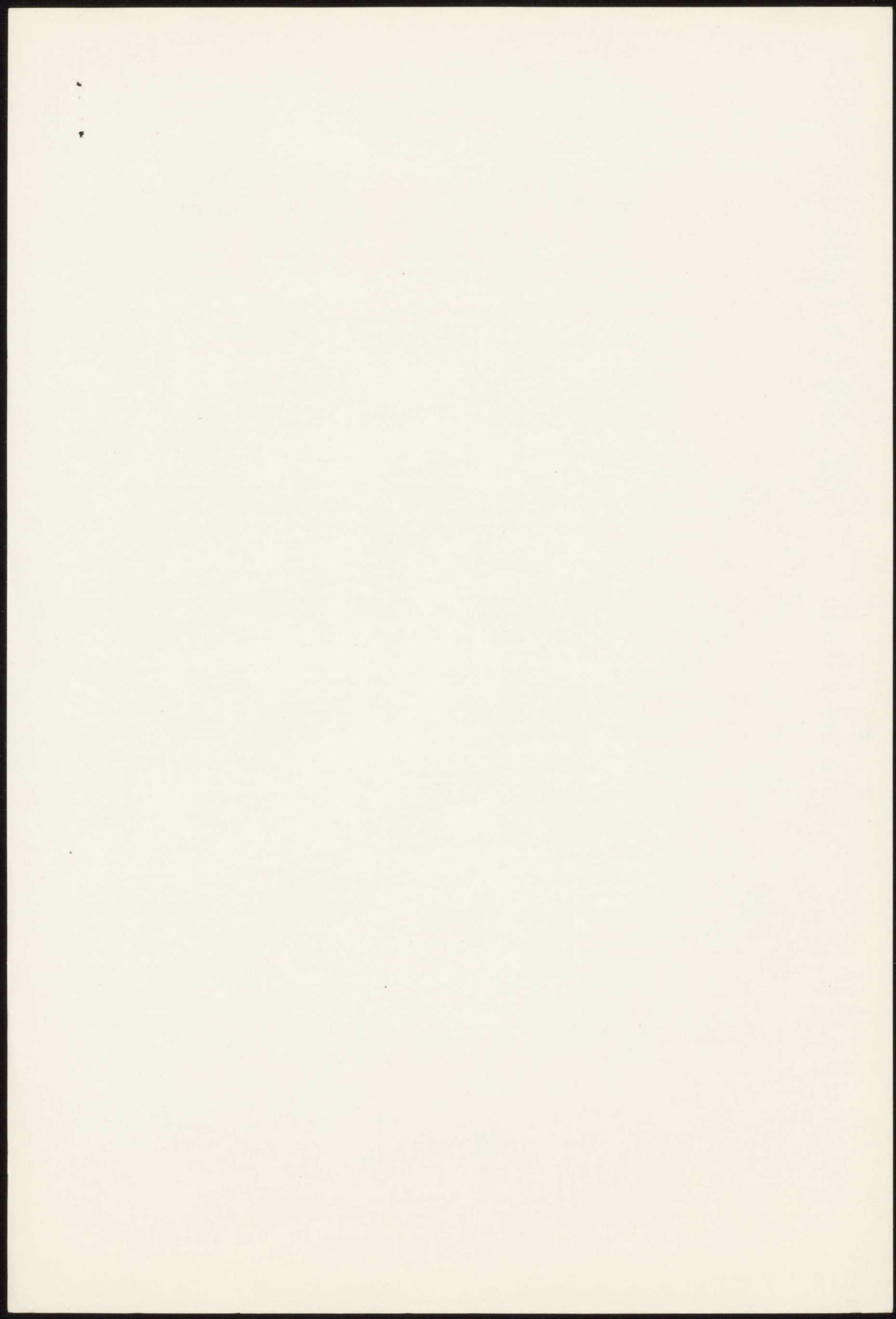
(f) Le rapatriement : La distinction des cas d'espèces s'impose là encore. Le rapatriement ne doit pas être un moyen trop facile pour un pays d'esquiver ses responsabilités, de s'ôter une charge légitime et supportable et de la reporter sur les épaules des migrants ou du pays d'émigration. Les effets désastreux de certains rapatriements doivent être épargnés le plus possible aux migrants et au pays d'origine, au besoin à l'aide d'une collaboration internationale élargie.

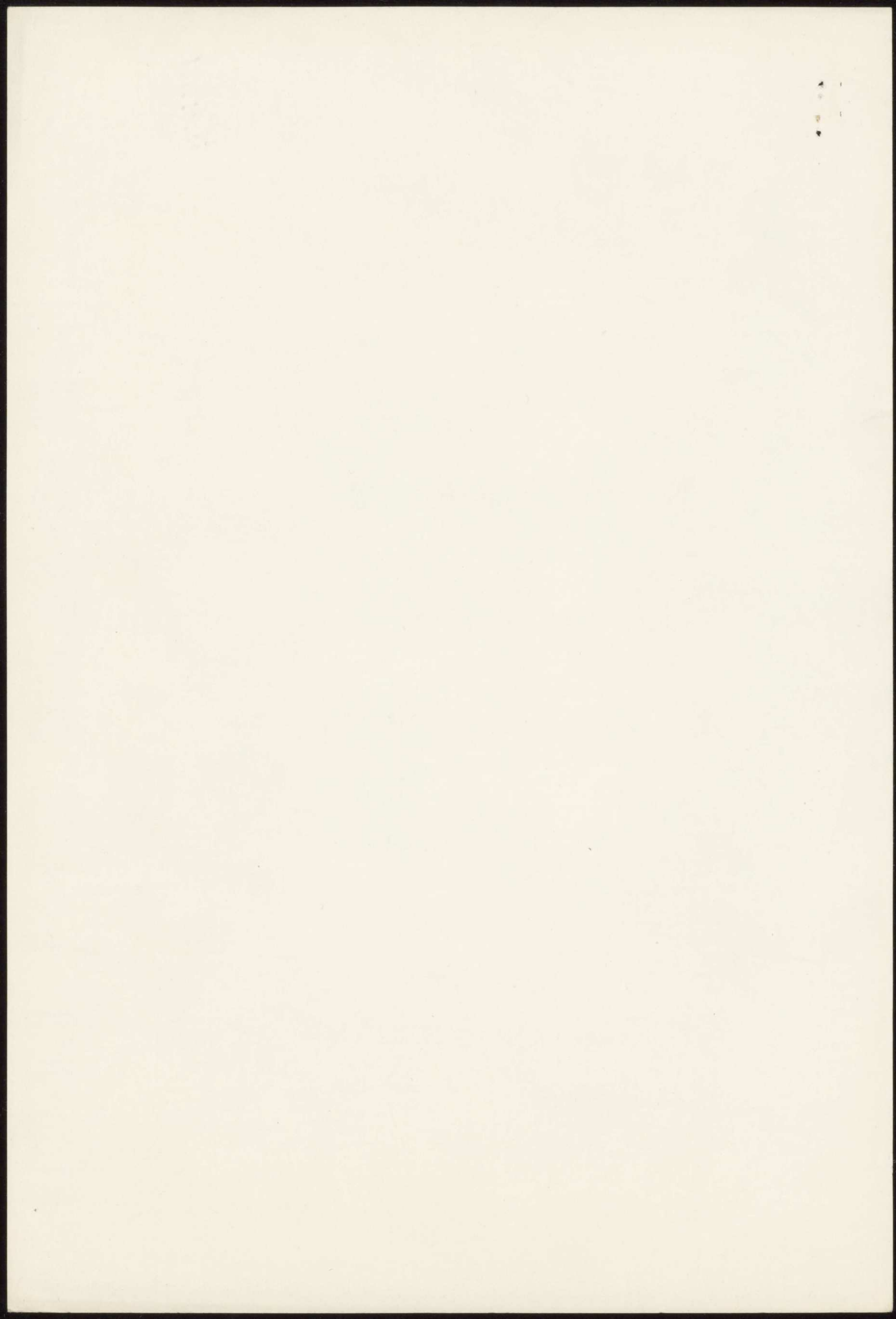
(g) A la base de tout courant migratoire doit être placée une estimation rationnelle des risques et des profits du mouvement (y compris, par exemple, les épargnes des migrants) ainsi qu'une répartition équitable des uns et des autres entre les parties intéressées en proportion de leurs apports respectifs : tout d'abord les migrants et leurs employeurs ou bailleurs de fonds, ensuite les pays en cause, pays d'émigration, pays d'immigration, pays tiers intervenant pour le financement, le transport, les débouchés commerciaux, etc...

(h) Une entente sur les migrations ne doit jamais être conçue sans tenir pleinement compte de la personnalité des migrants, êtres humains autonomes et dont la vie et le travail ne sont ni un fret, ni une marchandise, ni un effet négociable, ou une simple monnaie d'échange.

L'énoncé qui précède s'est tenu aux principes. Un examen des modalités de réalisation dépasserait le cadre de ce plan. Bornons-nous à ajouter qu'à notre avis, et tenant compte d'opinions autorisées, un tel programme ne semble pas réalisable sans le concours d'une organisation internationale dûment qualifiée.

Et surtout il nous apparaît évident que des résultats heureux et durables ne peuvent être espérés que si un esprit positif imprègne et illumine tout le problème. Il serait absolument vain d'en escompter une solution véritable sans vouloir dépasser les intérêts immédiats et égoïstes et le "droit" strict et même la justice "pure et simple", sans l'élever jusqu'à une compréhension et une bonne volonté mutuelles, suffisantes et agissantes.





K.83.1937

LEAGUE OF NATIONS
INTERNATIONAL INSTITUTE OF INTELLECTUAL CO-OPERATION

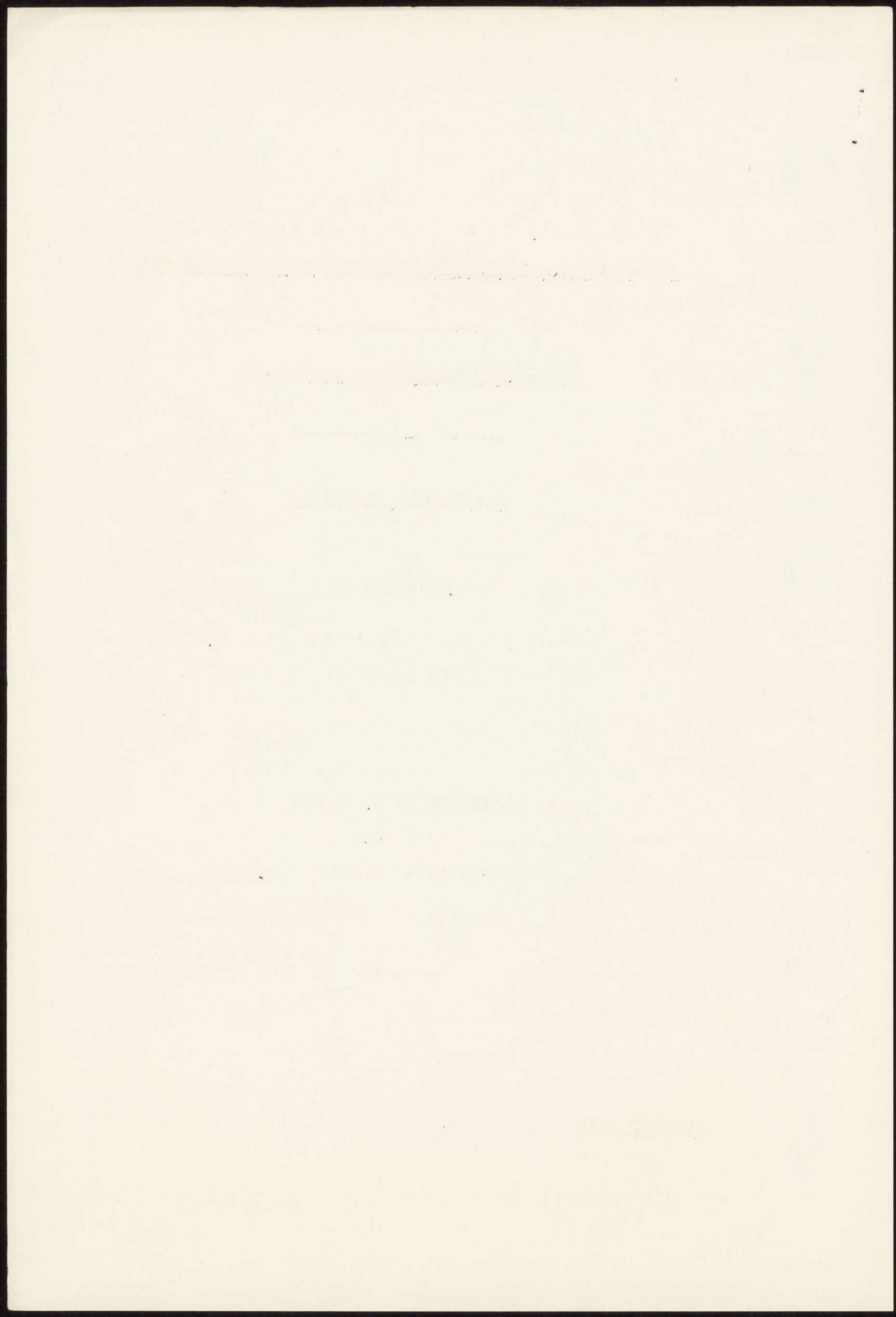
INTERNATIONAL STUDIES CONFERENCE

DEMOGRAPHIC QUESTIONS

Memorandum on
MIGRATION - AN INTERNATIONAL PROBLEM;
DIFFICULTIES AND SUGGESTED SOLUTIONS

Prepared by M. LEGOUIS
of the
International Labour Office

January 1937



MIGRATION - AN INTERNATIONAL PROBLEM;
DIFFICULTIES AND SUGGESTED SOLUTIONS

A.- THE PROBLEM

Previous Question.

Although the co-existence of certain cases of over-population and under-population, accompanied by economic and political difficulties, is generally recognised, there is a conflict of opinion over the fundamental question of the necessity and desirability of international migration.

This division of opinion has at all times manifested itself but it has never been so acute as it is to-day (autarchy and "exchangism").

Setting aside the negative argument (absolute nationalism in the economic and other fields), we presume that migration is desirable, its desirability being, moreover, relative (and not absolute, as if it were a question of a panacea whose effect would render the action of any other factor superfluous).

The Present Situation.

A cursory examination of pre- and post-war migration reveals a serious and uninterrupted falling-off in migratory movements. There are, however, certain symptoms (diminution in repatriation, slight increase in emigration and even a less restrictive attitude on the part of several countries of

immigration) which point to a change in the rate and volume of migration and which enable us to note a recrudescence (or constancy) of the immigration needs of certain countries. Before these possibilities regarding a resumption of migration can be realised in practice, certain obstacles must be removed and a positive policy brought into operation.

Various forms of migration.

There is no definite or standard form of international migration, but several different forms (individual or collective; migration of wage-earners or independent workers; temporary or permanent migration; migration between neighbouring or distant countries). Each of these forms has a certain autonomy and its own value; any judgment that may be formulated in this connection should take these differences into account, otherwise we should be disregarding real facts.

B.- DIFFICULTIES

The widespread crisis in migration, which the World War and, later, the general economic depression at the close of 1929 merely served to aggravate, is the resultant of several complex forces. During the last thirty or forty years, the world has been traversing a crisis of steadily increasing gravity; lack of balance and various maladjustments have been added, one to the other, with cumulative ill effects.

In pre-war years, even the most violent fluctuations in migratory movements were, generally speaking, of relatively short duration, and like economic crises, automatically ceased as these crises grew worse but started again when better conditions returned. International collaboration was far from being harmonious and, even in those days, conflicts were not infrequently certain forms of rivalry (competition between transport companies on emigrant traffic routes took on the aspect of veritable trade wars) which prevailed at that time have now disappeared or, as a result of the falling off in migration, have gradually lost their keenness (social strife between home populations and immigrants).

But, later, the international empirical system governing migration and according to which movements took place in larger numbers and with far greater facility than at present, underwent - with the general political, social and economic order of the world - a radical and lasting change owing to a multiplicity of factors, e.g.: 1) a wave of nationalism in every sphere (lack of collaboration; protection preferred to free trade; political rivalry and ethnical or ideological conflicts) started by the world war and its consequences; 2) upheavals in the machinery of industrial and agricultural production, which increased without a corresponding development in consumption; 3) monetary anarchy and financial disorganisation in the national and international field; 4) increase in transportation rates; 5) the accumulation of these obstacles and their crystallisation in the numerous, direct or indirect restrictions placed on emigration, on transit, on immigration and on the residence or employment of foreigners.

Furthermore, it is a recognised fact that migration

becomes really intensive only in periods of prosperity and that the effect of economic depressions, especially those which, like the one through which we are passing, spread throughout the world, is not only to close the outlets but to arrest any movement at the source. For instance, the disastrous fall in the value of agricultural property, and the impossibility of disposing of it without very heavy loss, gravely paralyse emigration in rural areas during a period of crisis, and no longer enable emigrants even to pay their passage or journey.

The effect of these factors, whose magnitude far exceeds the limits of this study, is absolutely fundamental and governs the solutions to be found for the international problem of migration.

Countries of emigration.- These countries are characterised by an excess of population and workers in relation to the resources of their territory, to their capital or, again, to the trade markets to which they have access. In order that a solution or relief may be found in migration, a more or less considerable portion of their population must be given an opportunity to leave the country. Generally speaking, however, the interests of the country of emigration do not stop there, for it cannot remain indifferent to the chances its emigrants may have of being admitted by foreign countries, of being allowed to work under sufficiently remunerative conditions and of being decently treated, with the prospect either of returning to their mother-country after having improved their material position or of sending home part of their earnings. Moreover, the presence, in foreign countries, of a fair number of

that country's "children", persons who have succeeded in settling down in reasonably comfortable circumstances, is by no means a matter which the country of emigration can disregard, since its export trade, besides its political and cultural ramifications, is thereby normally assisted.

This programme, which, it must be said, has not very often been carried out in its entirety, now seems difficult to accomplish, owing to a number of difficulties some of which constitute obstacles, while others lead to a limitation of the benefits that might, if circumstances were more favourable, be reaped by countries of emigration, viz. :

- 1) the exodus, without adequate counterpart, of migrants with capital can, in the long run, increase the liabilities in the country of emigration's balance of payments.

- 2) the departure of workers, and more particularly of skilled workers, can interfere more or less seriously with local production, or, possibly provoke or encourage the development outside the home country of concerns that will compete with those of the country of emigration and thereby affect national export trade;

- 3) emigrants who possess neither capital nor very high qualifications are not readily admitted by the countries to which they emigrate, especially when the economic activity of these countries is slackening. During a period of prosperity, on the other hand, clandestine immigration is facilitated or stimulated by countless agents;

- 4) these same emigrants are, as a rule, authorised to work only in poorly paid occupations or in trades dangerous to their health, and very often such authorisation is withdrawn

as soon as there are signs of an economic slump;

5) as a result of the economic conditions with which they are faced (low wages, high cost of living, etc.) or perhaps owing to the restrictions imposed on the export of currency, emigrants find it increasingly difficult to remit their savings to their families at home;

6) if they fail in their venture, the country of immigration too often prefers to arrange for their repatriation rather than assist them, regardless of the status they may have acquired, for example as producers; and they return home destitute or sick to become a charge on the public relief authorities;

7) if they succeed in creating a suitable position for themselves in the country of immigration, even if their means remain small, they gradually become "denationalised"; in some cases, they are compelled to apply for naturalisation, while Protectionism, which prevails more or less in all countries, does not allow them to purchase goods from their own country in any appreciable quantity. As a rule, countries of emigration are inclined to believe that emigration is something comparable to a tithe levied by the wealthy who take advantage of the distress of the poor. There are some who are not far from professing that, in all justice, it should be recognised that the country of emigration is entitled to certain rights owing to the assets which its nationals help to produce, or even rights to the land which these nationals render productive. Furthermore, they consider that when a country of immigration closes its frontiers to emigrants, it fails - in their view - in its obligation to place its surplus wealth at the disposal

of less favoured peoples and thus violates the principle of international solidarity. In so far as the country of emigration is concerned, it would like to be the sole judge of its right to facilitate, suspend or stop the emigration of its nationals, for whose protection - if they leave the country - it should be chiefly if not exclusively responsible.

Countries of immigration. - Countries where either the natural resources or the economic or financial equipment cannot be rationally utilised through lack of labour, or, again, where a demographic deficiency - quantitative or qualitative - retards economic and cultural development and maintains a state of weakness and insecurity. For these countries, migration is beneficial if, at a rate compatible with circumstances and requirements, it introduces "desirable" elements who leave as soon as their temporary work is done, or who are absorbed by and accept in their country of adoption their share of the responsibilities devolving upon them as citizens and in the economic activity of that country.

At present, any attempt to attain such an object meets with the following obstacles :

- 1) the countries of emigration from which these countries would like to see immigrants drawn sometimes make such an exodus almost impossible or, in some cases, limit it to classes of persons whom they consider not very desirable from the economic, ethnical, physical or other point of view - when they do not definitely incite them to leave or resort to the compulsory emigration of political or religious offenders, persons who are generally moneyless and even deprived of their nationality;

2) in the absence of a sufficient collaboration on the part of the country of emigration or as a result of clandestine immigration, and, in the view of most of the experts, still more so in the absence of a rational policy and organisation in the country of immigration, the selection of immigrants is often illusory and the rate of influx into the country of destination becomes erratic, threatening to aggravate the fluctuations on the labour market;

3) either that they aspire to conditions more favourable than those enjoyed by the population amongst whom they settle, or, on the contrary, that they are satisfied with notably less favourable conditions, immigrants give rise to a number of delicate problems and are apt to enter into conflict with that population. This is particularly true when immigration suddenly brings into contact elements of civilisations that are too different to be able to mix without trouble;

4) immigrants who enter a country on a temporary permit, instead of leaving when their contract expires have a tendency to prolong their stay, settle down in the country for the slack season or invade the cities or occupations that are already congested;

5) when it is a question of foreigners who settle permanently in the country of immigration, all kinds of outside influences come into action to prevent their assimilation or to render it illusory by coercion, by the idea of dual nationality, etc., and, in any case, the country of immigration can lose a substantial purchasing factor as a result of the mass or prolonged transfer of the immigrants' savings.

Generally speaking, a country of immigration is inclined to think that, by admitting foreigners into its territory, it has rendered an indisputable service to the country which was unable to feed them, and that this generosity entitles it to definite claims on its gratitude, as also to the allegiance of the immigrants. Furthermore, a country of emigration which practises compulsory emigration, or, on the contrary, prohibits expatriation, is, in its opinion acting in a manner prejudicial to the rights of the countries of immigration. On the other hand, it holds that the national sovereignty enjoyed by any autonomous State should confer upon it the absolute right to close or open its frontiers when and to whom it pleases, to utilise the resources of its territory as it thinks fit and to recognise, within its own territory, no law but its own.

Migrants.- No man is born an emigrant, he becomes one through the force of circumstances or by virtue of his right to develop his personality to the full under various physical, economic, intellectual or moral aspects.

In order that these requirements may be really satisfied by emigration, it is indispensable that the person in question should encounter no insurmountable or abnormal difficulties when he chooses to expatriate himself, when travelling and when he presents himself for admission to the country of destination; he must be given the possibility of staying there for some time, of earning his living under acceptable conditions, and have the right to settle permanently in the country or of returning home later. And since mankind is not made up simply of a mass of individuals living shoulder to shoulder, an emigrant should be entitled to exercise all his

rights and fulfil all his obligations as a member of his family and as a unit in his particular sphere of work, and also as one of the milieu in which he lives.

The difficulties that he is likely to encounter in this respect are manifold; in fact, since the world war and the onset of the economic crisis, these difficulties have become almost innumerable, giving rise in many cases to a state of latent uneasiness which has its repercussions on the peace of peoples in their own country as well as on the friendly relations between States. Briefly enumerated, these difficulties are :

- 1) Restriction or prohibition in the matter of emigration;
- 2) Difficulties of transit and, in numerous instances, the exorbitant cost of travel;
- 3) Restrictions or prohibition as regards admission to or residence in a country, and concerning the practice, choice or change of profession;
- 4) Separation from members of the family (more particularly, separation due to emigration laws, and regulations relating to transit, immigration, residence or repatriation);
- 5) Difficulties in the way of assimilation (in the matter of equality of treatment, admission to membership of trade organisations and unions; enjoyment of civic rights; naturalisation, etc.) or obstacles to repatriation under suitable or merely human conditions;
- 6) As a rule, the dignity of the emigrant is disregarded; as worker, he is less likely to see the principle :
"human labour is not a marketable commodity" applied

to him. The greater the gulf between the race to which he belongs and that which predominates in his country of adoption, the smaller his chances will be of escaping the discriminations made, or of enjoying equitable treatment.

Other parties concerned.- Reference has been made above to the interests of the migrant's family, and those of the population of the country of immigration. In reality, migration affects the world community as a whole, its welfare, international peace and also countries other than those of emigration and immigration, but which participate in the transportation and in the financing of migrations, or, again, in international trade. These points will be dealt with later.

C.- SUGGESTED SOLUTIONS

The foregoing survey of the problem reveals the action of a number of extremely varied and inextricably interlaced causes. For the purposes of analysis, however, it is possible to distinguish: 1) the very general factors that give rise to questions that need to be elucidated with a view to action on a large scale, calculated to bring about a resumption of migration and constituting, in a way, the requisite "atmosphere" of the problem; 2) factors of a more or less technical character which directly affect the machinery and smooth working of migrations. Consequently, the bases for solution should be sought in the two following main directions :

to him. The greater the gulf between the race to which he belongs and that which predominates in his country of adoption, the smaller his chances will be of escaping the discriminations made, or of enjoying equitable treatment.

Other parties concerned.- Reference has been made above to the interests of the migrant's family, and those of the population of the country of immigration. In reality, migration affects the world community as a whole, its welfare, international peace and also countries other than those of emigration and immigration, but which participate in the transportation and in the financing of migrations, or, again, in international trade. These points will be dealt with later.

C.- SUGGESTED SOLUTIONS

The foregoing survey of the problem reveals the action of a number of extremely varied and inextricably interlaced causes. For the purposes of analysis, however, it is possible to distinguish: 1) the very general factors that give rise to questions that need to be elucidated with a view to action on a large scale, calculated to bring about a resumption of migration and constituting, in a way, the requisite "atmosphere" of the problem; 2) factors of a more or less technical character which directly affect the machinery and smooth working of migrations. Consequently, the bases for solution should be sought in the two following main directions :

a) General Principles.-

Migrations bring into play so many factors and involve so many interests of varying nature, penetrating so deeply into the economic, social and political structure of peoples, that at every stage they give rise to fundamental problems of organisation both domestic and international. It would be quite impossible to exhaust the subject here; we shall therefore confine ourselves to citing some of these problems.

Within a given country, for example, there arises first of all the question of the responsibilities not only of men to the State, but also of the State to men as members of the economic and political community. The quota of freedom that should be left to men and the supervisory powers that should be **vested in the State** as regards the international circulation of individuals naturally derive from the rôle assigned to men and the State respectively in the demographic, economic and political spheres. The same is true of the measure of collaboration recognised between the State and unofficial organisations. The bases of any migration policy depend still more perhaps on the more or less high value that is placed on human personality in general, and, more particularly, on labour: Can labour be classed or not as a marketable article? Lastly, according as economic activity is governed solely by the idea of profit, or aims, on the contrary, at an equitable distribution of goods, so the recourse to emigration will become more or less imperative and, within the framework of the movement of exchanges, permanent outlets will be more or less easily maintained for

workers who are obliged to expatriate themselves.

From the international standpoint, it is obvious that the success, or failure, of migrations is closely bound up with certain principles such as the need of social justice for world peace, the solidarity of nations and their ever-growing interdependence, which implies international collaboration, as well as the fundamental equality of men notwithstanding their countless and sometimes enormous differences.

Knowledge of the actual facts is the indispensable complement of the application of these principles. It must be recognised that migrations constitute an element in the gamut of international exchanges of commodities, services and capital - an element that it is practically impossible to detach and isolate from the other factors. A migration policy should be conceived only in conjunction with a general policy covering the demographic, economic, financial and other fields; it is futile to expect that migrations will solve all international difficulties, or to claim that it is possible to solve major international problems without satisfying the need for demographic expansion, externally or internally, experienced by what are called emigration or immigration countries. Various solutions are obviously possible; for example, the intensification of industry, agriculture, commerce, investments, migrations or colonisation, etc., and each can and should provide appreciable compensations, but none is sufficient in itself in the majority of cases. It is therefore necessary to determine in turn the characteristics, which are constantly developing, of the different countries (proletarian countries, "new" countries, or, again, countries that are capitalist, semi-capitalis

or neo-capitalist), their requirements and their possibilities, which are subject to frequent change, their respective and varying rôle, direct or indirect, demographic, economic, financial or political, in the complex field of international collaboration.

To these general considerations should be added a number of specific principles, the most essential of which may be summarised as follows :

b) Specific principles.-

1) Migrations should lead to an improvement in the status of the migrants, in the position of the countries directly concerned and in the trend of international life.

2) States should recognise that their competence may be of two kinds in the matter of migrations : 1) a main, but not exclusive, competence for the countries directly concerned; 2) a secondary, but real, competence for other countries, either by reason of indirect national interests, or as members of the international community. In this respect, abuse should be prevented and limits should be set to the right to prohibit entry into a country, or, on the other hand, to the right to stop emigration or to turn emigrants back.

3) Emigration and immigration are possible only if a spirit of confidence exists; they cannot be made a matter of compulsion. Hence the necessity of taking into consideration the preferences of the countries concerned. If, for example, differences in civilisation of too marked a degree prevent the beginning or development of a fairly intensive migratory movement in a given direction, compensatory solutions of

another kind must be sought through broader international collaboration.

4) Even between countries where emigration and immigration are possible and desirable, agreements sufficiently general and complete to be permanent should be concluded and developed on certain fundamental points, and more particularly with regard to :

a) Selection: The country of emigration should not be sapped, quantitatively and qualitatively, of the demographic or productive elements of its population as a whole or of particular section of its population; the country of immigration should not be treated as a dumping-ground, neither should it admit too great a percentage of "valueless" individuals or immigrants for which it has no use.

b) Admission: The country of immigration should be alive to its responsibility towards the international community in the exercising of its mission of "trustee" for its exploited or potential resources, but the countries of emigration should understand that the characteristics and the rate of immigration must, above all, be in accordance with the real requirements of, and opportunities offered by, the country of immigration.

c) Treatment of immigrants: Within the bounds of possibility, equality of treatment with nationals should govern the status of immigrants, or, failing that, equivalence should be the rule. (Identical treatment is not always possible or desirable in practice when situations are not comparable.) Equality of treatment, however, is an objective that should invariably be aimed at, either immediately or in the future.

d) Status of immigrants (assimilation or national protection): Since it is a matter of human beings, the protection afforded to migrants should take into account the requirements and the very different cases that arise: object and duration of residence, connections with the country of emigration or immigration, special requirements of immigrants during the more or less prolonged period of installation.

e) Assistance to immigrants: The country of immigration is responsible for the welfare of the immigrants it receives, in particular for their economic standing, which should not be lowered by immigration. Such responsibility does not go beyond the limits of material possibility, side by side with other reasons deduced from the interests of the country of immigration itself; it justifies the principle of equality of treatment as also that of fair reciprocity on the part of the country of emigration.

f) Repatriation: Here again, a discrimination must be made between specific cases. Repatriation must not be allowed to become too easy a means for a country to evade its responsibilities, to rid itself of a legitimate and tolerable burden and to transfer this burden to the migrants themselves or to the country of emigration. The disastrous consequences of certain instances of repatriation should be avoided as much as possible for the migrants and for their country of origin, if necessary by international collaboration.

g) Underlying any migratory movement there should be a rational estimate of the

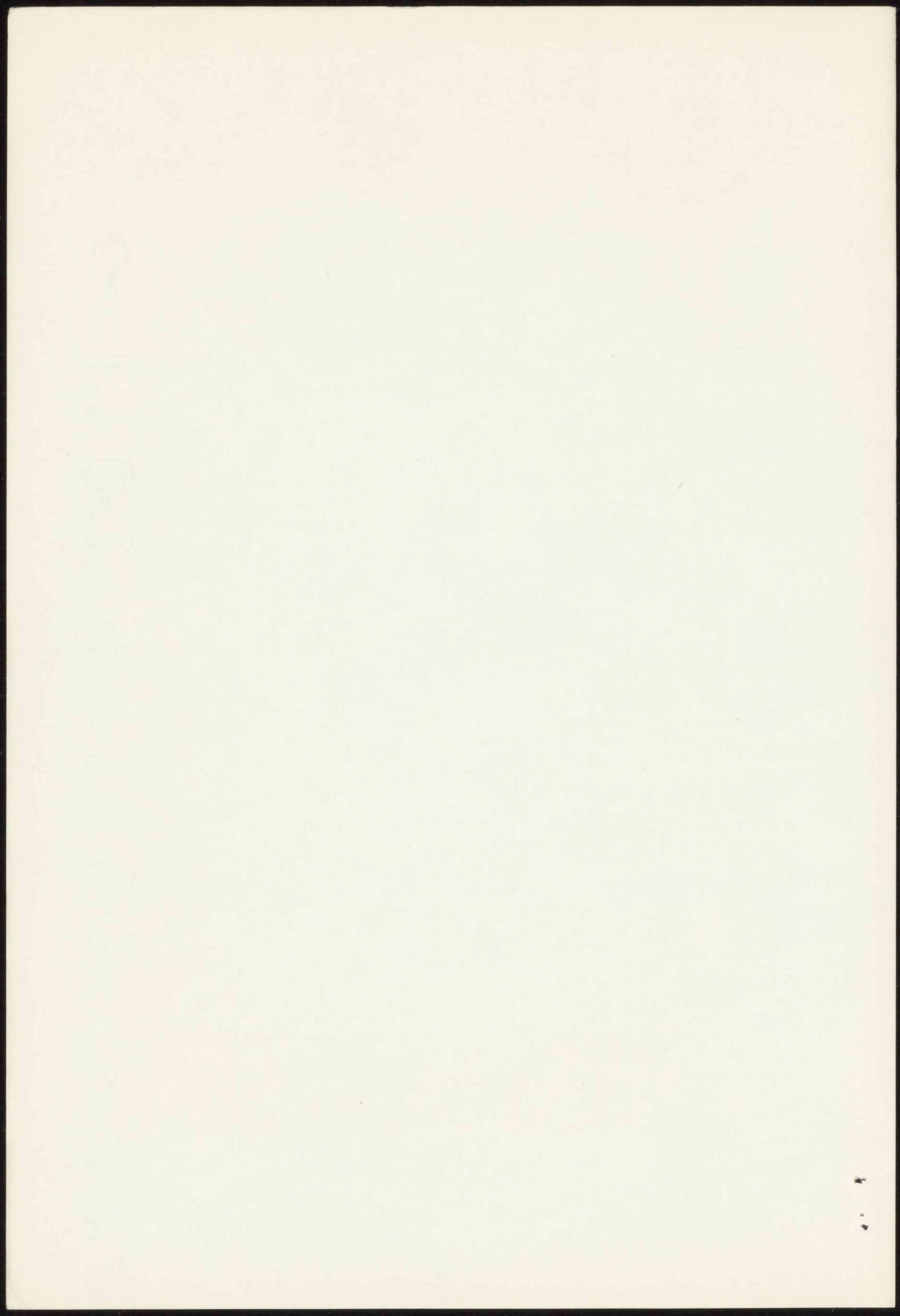
risks and benefits of the movement (including, for example, the savings of the migrants), as well as a fair distribution of the advantages and disadvantages among the parties concerned, proportionately with their respective contribution - first of all, the migrants and their employers or persons who finance their ventures, and secondly the countries interested: country of emigration, country of immigration, the third-party-country that intervenes for the purpose of funds, transport, commercial markets, etc.

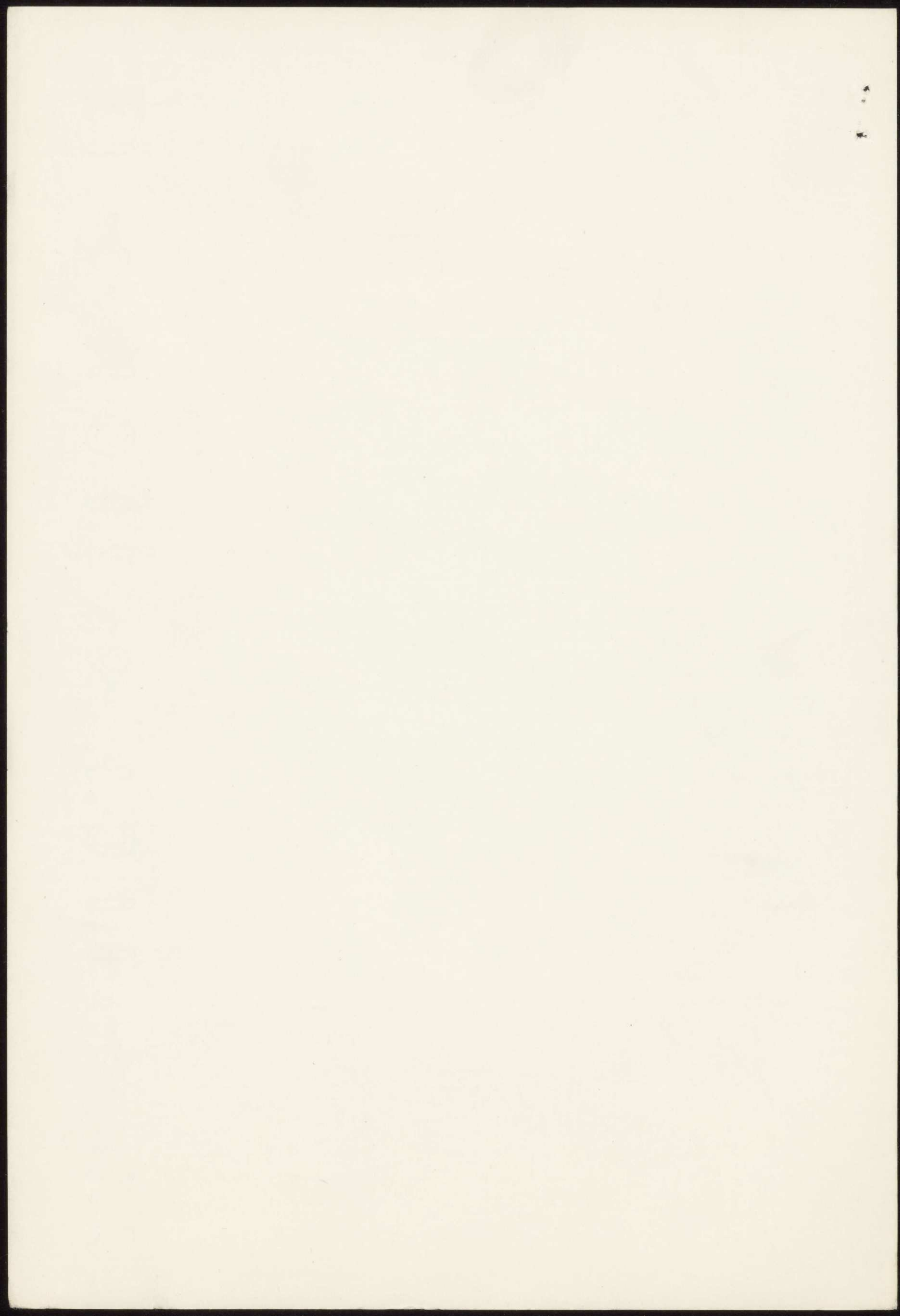
h) No agreement relating to migration should be drafted unless full account is taken of the personality of the migrants - they are independent human beings whose life and work are neither freight, a marketable article, a negotiable bill, nor a simple exchange currency.

°
° °

In formulating the foregoing observations, an endeavour has been made to adhere to the principles of the question. A discussion of the methods to be adopted for putting them into practice would overstep the limits of this study. We would merely add that, in our opinion, and taking into account the authoritative views that have been expressed, it would not seem possible to realise such a programme without the support of a properly qualified international organisation. Above all, it seems to us obvious that fruitful and lasting results cannot be expected unless a constructive spirit permeates and enlightens the whole of the problem. It would be absolutely futile to expect to see a real solution materialise without wishing to

go beyond immediate and selfish interests, strict law and even justice pure and simple, without rising to a plane in which a proper and active spirit of mutual understanding and goodwill prevails.





K.83.1937

LEAGUE OF NATIONS
INTERNATIONAL INSTITUTE OF INTELLECTUAL CO-OPERATION

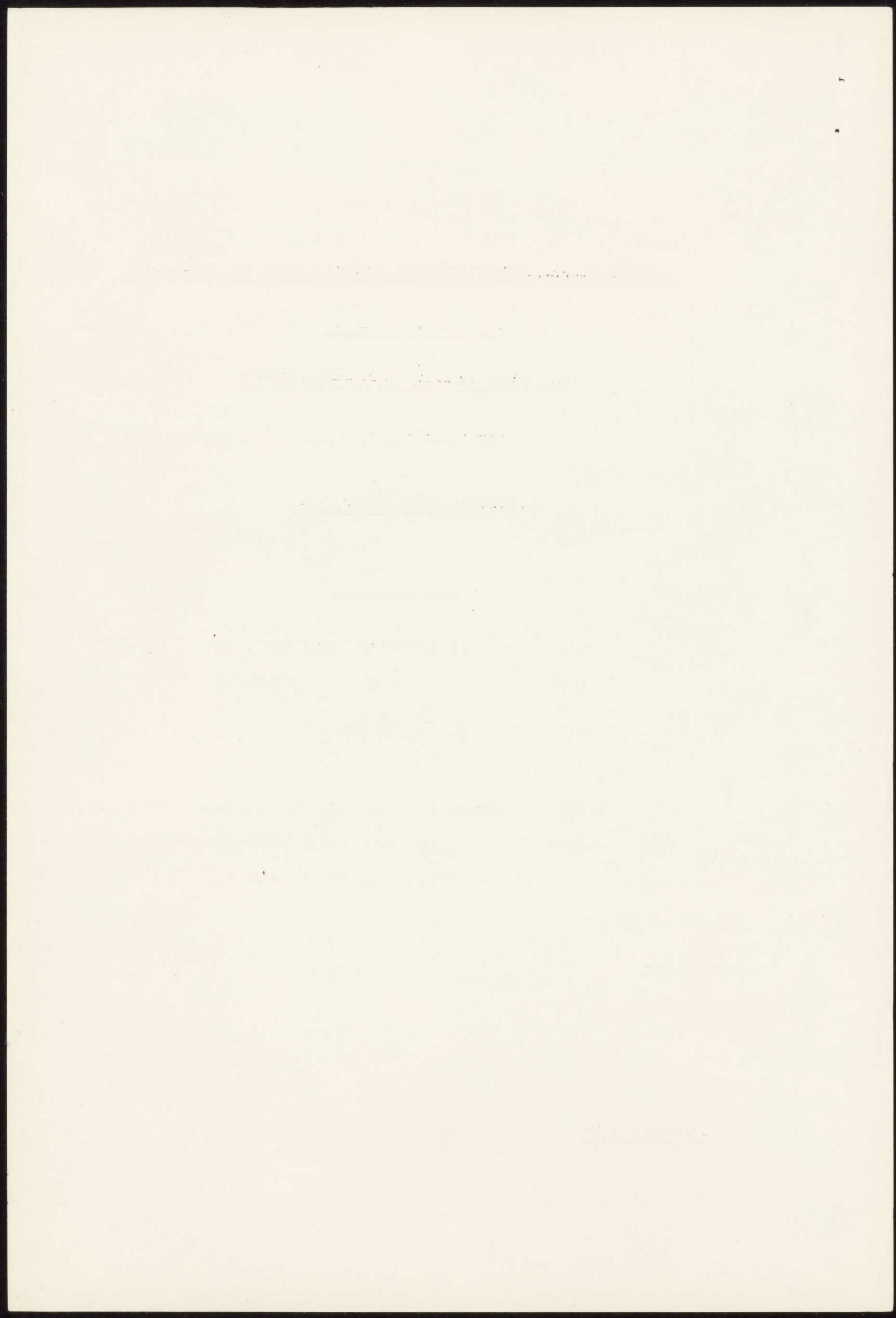
INTERNATIONAL STUDIES CONFERENCE

DEMOGRAPHIC QUESTIONS

Memorandum on
MIGRATION - AN INTERNATIONAL PROBLEM;
DIFFICULTIES AND SUGGESTED SOLUTIONS

Prepared by M. LEGOUIS
of the
International Labour Office

January 1937



MIGRATION - AN INTERNATIONAL PROBLEM;
DIFFICULTIES AND SUGGESTED SOLUTIONS

A.- THE PROBLEM

Previous Question.

Although the co-existence of certain cases of over-population and under-population, accompanied by economic and political difficulties, is generally recognised, there is a conflict of opinion over the fundamental question of the necessity and desirability of international migration.

This division of opinion has at all times manifested itself but it has never been so acute as it is to-day (autarchy and "exchangism").

Setting aside the negative argument (absolute nationalism in the economic and other fields), we presume that migration is desirable, its desirability being, moreover, relative (and not absolute, as if it were a question of a panacea whose effect would render the action of any other factor superfluous)

The Present Situation.

A cursory examination of pre- and post-war migration reveals a serious and uninterrupted falling-off in migratory movements. There are, however, certain symptoms (diminution in repatriation, slight increase in emigration and even a less restrictive attitude on the part of several countries of

immigration) which point to a change in the rate and volume of migration and which enable us to note a recrudescence (or constancy) of the immigration needs of certain countries. Before these possibilities regarding a resumption of migration can be realised in practice, certain obstacles must be removed and a positive policy brought into operation.

Various forms of migration.

There is no definite or standard form of international migration, but several different forms (individual or collective; migration of wage-earners or independent workers; temporary or permanent migration; migration between neighbouring or distant countries). Each of these forms has a certain autonomy and its own value; any judgment that may be formulated in this connection should take these differences into account, otherwise we should be disregarding real facts.

B.- DIFFICULTIES

The widespread crisis in migration, which the World War and, later, the general economic depression at the close of 1929 merely served to aggravate, is the resultant of several complex forces. During the last thirty or forty years, the world has been traversing a crisis of steadily increasing gravity; lack of balance and various maladjustments have been added, one to the other, with cumulative ill effects.

In pre-war years, even the most violent fluctuations in migratory movements were, generally speaking, of relatively short duration, and like economic crises, automatically ceased as these crises grew worse but started again when better conditions returned. International collaboration was far from being harmonious and, even in those days, conflicts were not infrequent. Certain forms of rivalry (competition between transport companies on emigrant traffic routes took on the aspect of veritable trade wars) which prevailed at that time have now disappeared or, as a result of the falling off in migration, have gradually lost their keenness (social strife between home populations and immigrants).

But, later, the international empirical system governing migration and according to which movements took place in larger numbers and with far greater facility than at present, underwent - with the general political, social and economic order of the world - a radical and lasting change owing to a multiplicity of factors, e.g.: 1) a wave of nationalism in every sphere (lack of collaboration; protection preferred to free trade; political rivalry and ethnical or ideological conflicts) started by the world war and its consequences; 2) upheavals in the machinery of industrial and agricultural production, which increased without a corresponding development in consumption; 3) monetary anarchy and financial disorganisation in the national and international field; 4) increase in transportation rates; 5) the accumulation of these obstacles and their crystallisation in the numerous, direct or indirect restrictions placed on emigration, on transit, on immigration and on the residence or employment of foreigners.

Furthermore, it is a recognised fact that migration

becomes really intensive only in periods of prosperity and that the effect of economic depressions, especially those which, like the one through which we are passing, spread throughout the world, is not only to close the outlets but to arrest any movement at the source. For instance, the disastrous fall in the value of agricultural property, and the impossibility of disposing of it without very heavy loss, gravely paralyse emigration in rural areas during a period of crisis, and no longer enable emigrants even to pay their passage or journey.

The effect of these factors, whose magnitude far exceeds the limits of this study, is absolutely fundamental and governs the solutions to be found for the international problem of migration.

Countries of emigration.- These countries are characterised by an excess of population and workers in relation to the resources of their territory, to their capital or, again, to the trade markets to which they have access. In order that a solution or relief may be found in migration, a more or less considerable portion of their population must be given an opportunity to leave the country. Generally speaking, however, the interests of the country of emigration do not stop there, for it cannot remain indifferent to the chances its emigrants may have of being admitted by foreign countries, of being allowed to work under sufficiently remunerative conditions and of being decently treated, with the prospect either of returning to their mother-country after having improved their material position or of sending home part of their earnings. Moreover, the presence, in foreign countries, of a fair number of

that country's "children", persons who have succeeded in settling down in reasonably comfortable circumstances, is by no means a matter which the country of emigration can disregard, since its export trade, besides its political and cultural ramifications, is thereby normally assisted.

This programme, which, it must be said, has not very often been carried out in its entirety, now seems difficult to accomplish, owing to a number of difficulties some of which constitute obstacles, while others lead to a limitation of the benefits that might, if circumstances were more favourable, be reaped by countries of emigration, viz. :

- 1) the exodus, without adequate counterpart, of migrants with capital can, in the long run, increase the liabilities in the country of emigration's balance of payments.

- 2) the departure of workers, and more particularly of skilled workers, can interfere more or less seriously with local production, or, possibly provoke or encourage the development outside the home country of concerns that will compete with those of the country of emigration and thereby affect national export trade;

- 3) emigrants who possess neither capital nor very high qualifications are not readily admitted by the countries to which they emigrate, especially when the economic activity of these countries is slackening. During a period of prosperity, on the other hand, clandestine immigration is facilitated or stimulated by countless agents;

- 4) these same emigrants are, as a rule, authorised to work only in poorly paid occupations or in trades dangerous to their health, and very often such authorisation is withdrawn

as soon as there are signs of an economic slump;

5) as a result of the economic conditions with which they are faced (low wages, high cost of living, etc.) or perhaps owing to the restrictions imposed on the export of currency, emigrants find it increasingly difficult to remit their savings to their families at home;

6) if they fail in their venture, the country of immigration too often prefers to arrange for their repatriation rather than assist them, regardless of the status they may have acquired, for example as producers; and they return home destitute or sick to become a charge on the public relief authorities;

7) if they succeed in creating a suitable position for themselves in the country of immigration, even if their means remain small, they gradually become "denationalised"; in some cases, they are compelled to apply for naturalisation, while Protectionism, which prevails more or less in all countries, does not allow them to purchase goods from their own country in any appreciable quantity. As a rule, countries of emigration are inclined to believe that emigration is something comparable to a tithe levied by the wealthy who take advantage of the distress of the poor. There are some who are not far from professing that, in all justice, it should be recognised that the country of emigration is entitled to certain rights owing to the assets which its nationals help to produce, or even rights to the land which these nationals render productive. Furthermore, they consider that when a country of immigration closes its frontiers to emigrants, it fails - in their view - in its obligation to place its surplus wealth at the disposal

of less favoured peoples and thus violates the principle of international solidarity. In so far as the country of emigration is concerned, it would like to be the sole judge of its right to facilitate, suspend or stop the emigration of its nationals, for whose protection - if they leave the country - it should be chiefly if not exclusively responsible.

Countries of immigration.- Countries where either the natural resources or the economic or financial equipment cannot be rationally utilised through lack of labour, or, again, where a demographic deficiency - quantitative or qualitative - retards economic and cultural development and maintains a state of weakness and insecurity. For these countries, migration is beneficial if, at a rate compatible with circumstances and requirements, it introduces "desirable" elements who leave as soon as their temporary work is done, or who are absorbed by and accept in their country of adoption their share of the responsibilities devolving upon them as citizens and in the economic activity of that country.

At present, any attempt to attain such an object meets with the following obstacles :

- 1) the countries of emigration from which these countries would like to see immigrants drawn sometimes make such an exodus almost impossible or, in some cases, limit it to classes of persons whom they consider not very desirable from the economic, ethnical, physical or other point of view - when they do not definitely incite them to leave or resort to the compulsory emigration of political or religious offenders, persons who are generally moneyless and even deprived of their nationality;

2) in the absence of a sufficient collaboration on the part of the country of emigration or as a result of clandestine immigration, and, in the view of most of the experts, still more so in the absence of a rational policy and organisation in the country of immigration, the selection of immigrants is often illusory and the rate of influx into the country of destination becomes erratic, threatening to aggravate the fluctuations on the labour market;

3) either that they aspire to conditions more favourable than those enjoyed by the population amongst whom they settle, or, on the contrary, that they are satisfied with notably less favourable conditions, immigrants give rise to a number of delicate problems and are apt to enter into conflict with that population. This is particularly true when immigration suddenly brings into contact elements of civilisations that are too different to be able to mix without trouble;

4) immigrants who enter a country on a temporary permit, instead of leaving when their contract expires have a tendency to prolong their stay, settle down in the country for the slack season or invade the cities or occupations that are already congested;

5) when it is a question of foreigners who settle permanently in the country of immigration, all kinds of outside influences come into action to prevent their assimilation or to render it illusory by coercion, by the idea of dual nationality, etc., and, in any case, the country of immigration can lose a substantial purchasing factor as a result of the mass or prolonged transfer of the immigrants' savings.

Generally speaking, a country of immigration is inclined to think that, by admitting foreigners into its territory, it has rendered an indisputable service to the country which was unable to feed them, and that this generosity entitles it to definite claims on its gratitude, as also to the allegiance of the immigrants. Furthermore, a country of emigration which practises compulsory emigration, or, on the contrary, prohibits expatriation, is, in its opinion acting in a manner prejudicial to the rights of the countries of immigration. On the other hand, it holds that the national sovereignty enjoyed by any autonomous State should confer upon it the absolute right to close or open its frontiers when and to whom it pleases, to utilise the resources of its territory as it thinks fit and to recognise, within its own territory, no law but its own.

Migrants.- No man is born an emigrant, he becomes one through the force of circumstances or by virtue of his right to develop his personality to the full under various physical, economic, intellectual or moral aspects.

In order that these requirements may be really satisfied by emigration, it is indispensable that the person in question should encounter no insurmountable or abnormal difficulties when he chooses to expatriate himself, when travelling and when he presents himself for admission to the country of destination; he must be given the possibility of staying there for some time, of earning his living under acceptable conditions, and have the right to settle permanently in the country or of returning home later. And since mankind is not made up simply of a mass of individuals living shoulder to shoulder, an emigrant should be entitled to exercise all his

rights and fulfil all his obligations as a member of his family and as a unit in his particular sphere of work, and also as one of the milieu in which he lives.

The difficulties that he is likely to encounter in this respect are manifold; in fact, since the world war and the onset of the economic crisis, these difficulties have become almost innumerable, giving rise in many cases to a state of latent uneasiness which has its repercussions on the peace of peoples in their own country as well as on the friendly relations between States. Briefly enumerated, these difficulties are :

- 1) Restriction or prohibition in the matter of emigration;
- 2) Difficulties of transit and, in numerous instances, the exorbitant cost of travel;
- 3) Restrictions or prohibition as regards admission to or residence in a country, and concerning the practice, choice or change of profession;
- 4) Separation from members of the family (more particularly, separation due to emigration laws, and regulations relating to transit, immigration, residence or repatriation);
- 5) Difficulties in the way of assimilation (in the matter of equality of treatment, admission to membership of trade organisations and unions; enjoyment of civic rights; naturalisation, etc.) or obstacles to repatriation under suitable or merely human conditions;
- 6) As a rule, the dignity of the emigrant is disregarded; as worker, he is less likely to see the principle :
"human labour is not a marketable commodity" applied

to him. The greater the gulf between the race to which he belongs and that which predominates in his country of adoption, the smaller his chances will be of escaping the discriminations made, or of enjoying equitable treatment.

Other parties concerned.- Reference has been made above to the interests of the migrant's family, and those of the population of the country of immigration. In reality, migration affects the world community as a whole, its welfare, international peace and also countries other than those of emigration and immigration, but which participate in the transportation and in the financing of migrations, or, again, in international trade. These points will be dealt with later.

C.- SUGGESTED SOLUTIONS

The foregoing survey of the problem reveals the action of a number of extremely varied and inextricably interlaced causes. For the purposes of analysis, however, it is possible to distinguish: 1) the very general factors that give rise to questions that need to be elucidated with a view to action on a large scale, calculated to bring about a resumption of migration and constituting, in a way, the requisite "atmosphere" of the problem; 2) factors of a more or less technical character which directly affect the machinery and smooth working of migrations. Consequently, the bases for solution should be sought in the two following main directions :

a) General Principles.-

Migrations bring into play so many factors and involve so many interests of varying nature, penetrating so deeply into the economic, social and political structure of peoples, that at every stage they give rise to fundamental problems of organisation both domestic and international. It would be quite impossible to exhaust the subject here; we shall therefore confine ourselves to citing some of these problems.

Within a given country, for example, there arises first of all the question of the responsibilities not only of men to the State, but also of the State to men as members of the economic and political community. The quota of freedom that should be left to men and the supervisory powers that should be **vested in the State** as regards the international circulation of individuals naturally derive from the rôle assigned to men and the State respectively in the demographic, economic and political spheres. The same is true of the measure of collaboration recognised between the State and unofficial organisations. The bases of any migration policy depend still more perhaps on the more or less high value that is placed on human personality in general, and, more particularly, on labour: Can labour be classed or not as a marketable article? Lastly, according as economic activity is governed solely by the idea of profit, or aims, on the contrary, at an equitable distribution of goods, so the recourse to emigration will become more or less imperative and, within the framework of the movement of exchanges, permanent outlets will be more or less easily maintained for

workers who are obliged to expatriate themselves.

From the international standpoint, it is obvious that the success, or failure, of migrations is closely bound up with certain principles such as the need of social justice for world peace, the solidarity of nations and their ever-growing interdependence, which implies international collaboration, as well as the fundamental equality of men notwithstanding their countless and sometimes enormous differences.

Knowledge of the actual facts is the indispensable complement of the application of these principles. It must be recognised that migrations constitute an element in the gamut of international exchanges of commodities, services and capital - an element that it is practically impossible to detach and isolate from the other factors. A migration policy should be conceived only in conjunction with a general policy covering the demographic, economic, financial and other fields; it is futile to expect that migrations will solve all international difficulties, or to claim that it is possible to solve major international problems without satisfying the need for demographic expansion, externally or internally, experienced by what are called emigration or immigration countries. Various solutions are obviously possible; for example, the intensification of industry, agriculture, commerce, investments, migrations or colonisation, etc., and each can and should provide appreciable compensations, but none is sufficient in itself in the majority of cases. It is therefore necessary to determine in turn the characteristics, which are constantly developing, of the different countries (proletarian countries, "new" countries, or, again, countries that are capitalist, semi-capitalist

or neo-capitalist), their requirements and their possibilities, which are subject to frequent change, their respective and varying rôle, direct or indirect, demographic, economic, financial or political, in the complex field of international collaboration.

To these general considerations should be added a number of specific principles, the most essential of which may be summarised as follows :

b) Specific principles.-

1) Migrations should lead to an improvement in the status of the migrants, in the position of the countries directly concerned and in the trend of international life.

2) States should recognise that their competence may be of two kinds in the matter of migrations : 1) a main, but not exclusive, competence for the countries directly concerned; 2) a secondary, but real, competence for other countries, either by reason of indirect national interests, or as members of the international community. In this respect, abuse should be prevented and limits should be set to the right to prohibit entry into a country, or, on the other hand, to the right to stop emigration or to turn emigrants back.

3) Emigration and immigration are possible only if a spirit of confidence exists; they cannot be made a matter of compulsion. Hence the necessity of taking into consideration the preferences of the countries concerned. If, for example, differences in civilisation of too marked a degree prevent the beginning or development of a fairly intensive migratory movement in a given direction, compensatory solutions of

another kind must be sought through broader international collaboration.

4) Even between countries where emigration and immigration are possible and desirable, agreements sufficiently general and complete to be permanent should be concluded and developed on certain fundamental points, and more particularly with regard to :

a) Selection: The country of emigration should not be sapped, quantitatively and qualitatively, of the demographic or productive elements of its population as a whole or of a particular section of its population; the country of immigration should not be treated as a dumping-ground, neither should it admit too great a percentage of "valueless" individuals or immigrants for which it has no use.

b) Admission: The country of immigration should be alive to its responsibility towards the international community in the exercising of its mission of "trustee" for its exploited or potential resources, but the countries of emigration should understand that the characteristics and the rate of immigration must, above all, be in accordance with the real requirements of, and opportunities offered by, the country of immigration.

c) Treatment of immigrants: Within the bounds of possibility, equality of treatment with nationals should govern the status of immigrants, or, failing that, equivalence should be the rule. (Identical treatment is not always possible or desirable in practice when situations are not comparable.) Equality of treatment, however, is an objective that should invariably be aimed at, either immediately or in the future.

d) Status of immigrants (assimilation or national protection): Since it is a matter of human beings, the protection afforded to migrants should take into account the requirements and the very different cases that arise: object and duration of residence, connections with the country of emigration or immigration, special requirements of immigrants during the more or less prolonged period of installation.

e) Assistance to immigrants: The country of immigration is responsible for the welfare of the immigrants it receives, in particular for their economic standing, which should not be lowered by immigration. Such responsibility does not go beyond the limits of material possibility, side by side with other reasons deduced from the interests of the country of immigration itself; it justifies the principle of equality of treatment as also that of fair reciprocity on the part of the country of emigration.

f) Repatriation: Here again, a discrimination must be made between specific cases. Repatriation must not be allowed to become too easy a means for a country to evade its responsibilities, to rid itself of a legitimate and tolerable burden and to transfer this burden to the migrants themselves or to the country of emigration. The disastrous consequences of certain instances of repatriation should be avoided as much as possible for the migrants and for their country of origin, if necessary by international collaboration.

g) Underlying any migratory movement there should be a rational estimate of the

risks and benefits of the movement (including, for example, the savings of the migrants), as well as a fair distribution of the advantages and disadvantages among the parties concerned, proportionately with their respective contribution - first of all, the migrants and their employers or persons who finance their ventures, and secondly the countries interested: country of emigration, country of immigration, the third-party-country that intervenes for the purpose of funds, transport, commercial markets, etc.

h) No agreement relating to migration should be drafted unless full account is taken of the personality of the migrants - they are independent human beings whose life and work are neither freight, a marketable article, a negotiable bill, nor a simple exchange currency.

°
° °

In formulating the foregoing observations, an endeavour has been made to adhere to the principles of the question. A discussion of the methods to be adopted for putting them into practice would overstep the limits of this study. We would merely add that, in our opinion, and taking into account the authoritative views that have been expressed, it would not seem possible to realise such a programme without the support of a properly qualified international organisation. Above all, it seems to us obvious that fruitful and lasting results cannot be expected unless a constructive spirit permeates and enlightens the whole of the problem. It would be absolutely futile to expect to see a real solution materialise without wishing to

go beyond immediate and selfish interests, strict law and even justice pure and simple, without rising to a plane in which a proper and active spirit of mutual understanding and goodwill prevails.

