



European
University
Institute

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Sous la direction de *Philippe Fargues*

MIGRATIONS MÉDITERRANÉENNES
RAPPORT 2008-2009

Octobre 2009

MEDITERRANEAN MIGRATION
2008-2009 REPORT

October 2009

Edited by *Philippe Fargues*

Co-financed by the European University Institute
and the European Union (AENEAS Programme)



© 2009, European University Institute
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

This text may be downloaded only for personal research purposes. Any additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Requests should be addressed to forinfo@eui.eu

If cited or quoted, reference should be made as follows:

[Full name of the author(s)], [title], CARIM Mediterranean Migration Report 2008-2009, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, [year of publication].

THE VIEWS EXPRESSED IN THIS PUBLICATION CANNOT IN ANY CIRCUMSTANCES BE REGARDED AS THE OFFICIAL POSITION OF THE EUROPEAN UNION

European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim.org/Publications/>
<http://cadmus.eui.eu>

CARIM

The Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM) was created in February 2004 and has been financed by the European Commission. Until January 2007, it referred to part C - “*cooperation related to the social integration of immigrants issue, migration and free circulation of persons*” of the MEDA programme, i.e. the main financial instrument of the European Union to establish the Euro-Mediterranean Partnership. From February 2007 till March 2009, CARIM has been funded as part of the AENEAS programme for technical and financial assistance to third countries in the areas of migration and asylum. The latter programme establishes a link between the external objectives of the European Union’s migration policy and its development policy. AENEAS aims at providing third countries with the assistance necessary to achieve, at different levels, a better management of migrant flows.

Within this framework, CARIM aims, in an academic perspective, to observe, analyse, and predict migration in the North African and the Eastern Mediterranean Region (hereafter Region).

CARIM is composed of a coordinating unit established at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) of the European University Institute (EUI, Florence), and a network of scientific correspondents based in the 12 countries observed by CARIM: Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Palestine, Syria, Tunisia, Turkey and, since February 2007, also Libya and Mauritania. All are studied as origin, transit and immigration countries. External experts from the European Union and countries of the Region also contribute to CARIM activities.

The CARIM carries out the following activities:

- Mediterranean migration database;
- Research and publications;
- Meetings of academics;
- Meetings between experts and policy makers;
- Early warning system.

The activities of CARIM cover three aspects of international migration in the Region: economic and demographic, legal, and socio-political.

Results of the above activities are made available for public consultation through the website of the project: www.carim.org

For more information:

Consortium for Applied Research on International Migration

Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI)

Convento

Via delle Fontanelle 19

50014 S. Domenico di Fiesole

Italy

Tel: +39 055 46 85 878

Fax: + 39 055 46 85 762

Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

CARIM

Le Consortium pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (CARIM) a été créé en février 2004 et est financé par la Commission Européenne. Jusqu'en janvier 2007, il répondait au volet C – «*coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, à la migration et à la circulation des personnes*» – du programme MEDA, principal instrument financier de l'Union Européenne pour établir le partenariat Euro Méditerranéen. Depuis février 2007 jusqu'au mois de mars 2009, le CARIM est financé par le programme AENEAS d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile. Ce dernier établit un lien entre les objectifs externes de la politique migratoire de l'Union Européenne et sa politique de développement. AENEAS a pour objet de mettre à la disposition des pays tiers une assistance appropriée pour leur permettre d'assurer, à divers niveaux, une meilleure gestion des flux migratoires.

Dans ce cadre, le CARIM a pour objectif, dans une perspective académique, l'observation, l'analyse et la prévision des migrations dans la région d'Afrique du Nord et de la Méditerranée Orientale (signifiée par «la région» dans le texte ci-dessous)

CARIM est composé d'une cellule de coordination établie au Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) de l'Institut Universitaire Européen (IUE, Florence) et d'un réseau de correspondants scientifiques établis dans les 12 pays d'observation : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie, Turquie et, depuis février 2007, la Libye et la Mauritanie. Tous sont étudiés aussi bien comme pays d'origine, de transit que d'immigration. Des experts externes provenant des pays de l'UE et des pays de la région contribuent également à ses activités.

Le CARIM conduit les activités suivantes:

- Base de données sur les migrations méditerranéennes ;
- Recherches et publications ;
- Réunions entre académiques ;
- Réunions entre expert et décideurs politiques ;
- Système de veille en matière migratoire.

Les activités du CARIM couvrent trois dimensions majeures des migrations internationales dans la région: économique et démographique, juridique et sociopolitique.

Les résultats des activités ci-dessus sont mis à la disposition du public par le site web du projet: www.carim.org

Pour plus d'information

Consortium pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
European University Institute (EUI)
Convento
Via delle Fontanelle 19
50014 San Domenico di Fiesole
Italy
Tel: +39 055 46 85 878
Fax: + 39 055 46 85 762
Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

<http://www.eui.eu/RSCAS>

Table of Contents - Mediterranean Migration – Report 2008-2009

Table des matières - Migrations méditerranéennes – Rapport 2008-2009

Introduction (français)

Philippe Fargues.....	1
-----------------------	---

Introduction (English)

Philippe Fargues.....	19
-----------------------	----

Algeria / Algérie

Algérie : la dimension démographique et économique des migrations – <i>Nacer-Eddine Hammouda</i>	39
Algérie : la dimension juridique des migrations – <i>Azzouz Kerdoun</i>	49
Algérie : la dimension politique et sociale des migrations – <i>Hocine Labdelaoui</i>	55
Tableaux.....	65

Egypt / Egypte

Egypt: the demographic and economic dimension of migration – <i>Heba Nassar</i>	71
Egypt: the legal dimension of migration – <i>Tarek Badawy</i>	79
Egypt: the political and social dimension of migration – <i>Howaida Roman</i>	89
Tables.....	95

Israel / Israël

Israel: the demographic and economic dimension of migration – <i>Yinon Cohen</i>	99
Israel: the legal dimension of migration – <i>Guy Mundlak</i>	105
Israel: the political and social dimension of migration – <i>Haim Yacobi</i>	111
Tables.....	113

Jordan / Jordanie

Jordan: the demographic and economic dimension of migration – <i>Fathi Arouri</i>	121
Jordan: the legal dimension of migration – <i>Mohamed Olwan</i>	129
Jordan: the political and social dimension of migration – <i>Françoise De Bel Air</i>	139
Tables.....	145

Lebanon / Liban

Liban : la dimension démographique et économique des migrations – <i>Choghig Kasparian</i>	149
Liban : la dimension juridique des migrations – <i>Hassan Jouni</i>	155
Liban : la dimension politique et sociale des migrations – <i>Fadia Kiwan</i>	161
Tableaux.....	165

Libya / Libye

Libya: the legal dimension of migration – <i>Azza K. Maghur</i>	171
Tables.....	177

Mauritania / Mauritanie

Mauritanie : la dimension démographique et économique des migrations – <i>Sidna Ndah Mohamed-Saleh</i> ...	181
Mauritanie : la dimension juridique des migrations – <i>Abderrahman El Yessa</i>	187
Mauritanie : la dimension politique et sociale des migrations – <i>Ali Ben Saâd</i>	195
Tableaux.....	205

Morocco / Maroc

Maroc : la dimension démographique et économique des migrations – <i>Mohamed Khachani</i>	209
Maroc : la dimension démographique et économique des migrations – <i>Mohamed Mghari</i>	219
Maroc : la dimension juridique des migrations – <i>Khadija Elmadmad</i>	229
Maroc : la dimension politique et sociale des migrations – <i>Abdelkrim Belguendouz</i>	241
Tableaux	249

Palestine

Palestine: the demographic and economic dimension of migration – <i>Mustafa Khawaja</i>	255
Palestine: the legal dimension of migration – <i>Asem Khalil</i>	267
Palestine: the political and social dimension of migration – <i>Yasser Shalabi</i>	279
Tables	287

Syria / Syrie

Syrie : la dimension juridique des migrations – <i>Fawaz Saleh</i>	291
Syrie : la dimension politique et sociale des migrations – <i>Salam Kawakibi</i>	299
Tables	305

Tunisia / Tunisie

Tunisie : la dimension démographique et économique des migrations – <i>Habib Fourati</i>	309
Tunisie : la dimension juridique des migrations – <i>Farah Ben Cheikh</i>	331
Tunisie : la dimension politique et sociale des migrations – <i>Abderazak Bel Hadj Zekri</i>	335
Tableaux	343

Turkey / Turquie

Turkey: the demographic and economic dimension of migration – <i>Ahmet İçduygu</i>	349
Turkey: the legal dimension of migration – <i>İbrahim Kaya</i>	365
Turkey: the political and social dimension of migration – <i>Kemal Kirişci</i>	371
Tables	387

Thematic Papers on Circular Migration / Contributions thématiques sur la migration circulaire

- Circular migration as a possible employment strategy for sending countries – <i>Alessandra Venturini</i>	395
- Migration circulaire : constructions empiriques pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée – <i>Brahim El Mouaatamid</i>	407
- Migration(s) circulaire(s) et l'espace euro-méditerranéen : une perspective institutionnelle et juridique – <i>Nathalie Jouant</i>	415
- Scenarios of Circular Migration in the Southern and Eastern Mediterranean Region: some conceptual and policy-making considerations – <i>Tamirace Fakhoury</i>	451

Appendix / Appendice

- Statistical Appendix 1 – Demographic and economic statistics / Statistiques démographiques et économiques	471
- Statistical Appendix 2 – Legal frameworks / Cadres juridiques	505
- Statistical Appendix 3 – Policies / Politiques	529
- List of Abbreviations / Liste des abréviations	545
- List of Contributors / Liste des auteurs	549

Introduction

Philippe Fargues

La période couverte par le présent rapport, les années 2007 et 2008, se caractérise par l'accentuation des tendances migratoires décrites dans les précédents rapports¹ : l'émigration au départ des pays du sud et de l'est de la Méditerranée (SEM) se poursuit à un niveau soutenu, tandis que l'immigration vers ces pays prend de l'ampleur et, de plus en plus, une forme ou une autre de migration irrégulière. Cette période se distingue toutefois des précédentes par deux traits.

Le premier trait distinctif de ces deux dernières années est l'intérêt nouveau des pouvoirs publics des pays du SEM pour la gestion des migrations que l'on enregistre dans tous les pays du SEM. Ce ne sont plus seulement les remises d'épargne des travailleurs migrants à l'étranger et l'entretien du lien des diasporas avec leur pays d'origine qui mobilisent les Etats, mais aussi d'autres questions : par exemple, la construction du cadre législatif de l'entrée et du séjour des étrangers et de leur accès au marché du travail et aux services, à laquelle les Etats du SEM se sont l'un après l'autre attelés ces dernières années, ou encore la négociation de canaux de migration légale pour leurs ressortissants. Le présent rapport examine une forme particulière de migration négociée entre gouvernements pour laquelle un regain d'intérêt s'est manifesté en 2007-2008 : la migration « circulaire ».

Le second trait distinctif est la crise financière et économique mondiale, commencée fin 2007, qui pourrait être amplifiée dans les pays du SEM par leur dépendance économique vis-à-vis des migrations et de l'argent de leurs expatriés. Toutefois, l'impact réel de la crise sur les migrations était encore, au moment d'écrire le présent rapport, plus l'objet de conjectures que de certitudes.

I. Poursuite de l'émigration

Les pays du SEM compteraient aujourd'hui 12,7 millions d'émigrés, définis – dès que les statistiques le permettent – comme des personnes nées dans un pays du SEM avec la nationalité de ce pays et résidant actuellement dans un autre pays, quelle que soit leur nationalité présente. Ces émigrés se répartissent entre 8,2 millions (64,7%) dans l'Union Européenne, 2,7 millions (21,4%) dans les pays arabes (Golfe, Libye et autres pays du SEM)² et 1,7 million (13,7%) dans d'autres régions du monde (Tableau 1). Les chiffres ci-dessus incluent les migrants résidant dans des pays qui établissent des statistiques migratoires, ainsi que des estimations des migrants non comptés dans ces statistiques : soit parce qu'il s'agit de catégories difficiles à saisir (migrants temporaires et migrants irréguliers, principalement), soit parce qu'il s'agit de migrants dans des pays qui ne fournissent pas de statistiques de leurs immigrés : les pays du Golfe (destination de nombreux migrants originaires d'Egypte, Liban, Palestine, Syrie, et Turquie) ; la Libye (migrants originaires d'Egypte et de Tunisie, notamment) ; les pays d'Afrique sub-saharienne (migrants originaires de Mauritanie, en particulier).

¹ Fargues, Ph. (Edited by) 2005, *Mediterranean Migration - Report 2005*, EUI-RSCAS e-publication, <http://www.carim.org/Publications/Annual.asp>, et Fargues, Ph. (Edited by) 2007, *Mediterranean Migration - Report 2006/7*, EUI-RSCAS e-publication, <http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AR2007.pdf>.

² A la différence des précédents rapports, ne sont pas inclus dans ces chiffres les effectifs de Palestiniens résidant à l'étranger (principalement dans les pays arabes) tels qu'estimés par le Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). En effet, les chiffres du PCBS couvrent l'ensemble de la diaspora palestinienne, dont environ 95% sont nés après l'exode de 1948 et sont donc des descendants de migrants, non des migrants eux-mêmes.

Tableau 1 : Migrants originaires des pays SEM - Données les plus récentes en 2008 (stocks)

Région de résidence / Pays d'origine	Union Européenne		Pays arabes	Reste du monde	Total (Statistiques des pays d'origine)
	Statistiques des pays d'accueil	Statistiques des pays d'origine			
Algérie	811.826	1.118.674	72.887	23.491	1.215.052
Egypte	177.674	106.398	1.928.160	381.400	2.415.958
Israël	47.750	n.d.	n.d.		n.d.
Jordanie	20.531	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Liban	145.807	157.030	123.966	325.604	606.600
Libye	28.096	n.d.	n.d.		n.d.
Mauritanie	12.314	20.000	24.000	206.000	250.000
Maroc	2.102.534	2.837.654	281.631	173.314	3.292.599
Palestine	4.195	n.d.	n.d.		n.d.
Syrie	100.137	n.d.	n.d.		n.d.
Tunisie	365.003	846.803	142.655	28.715	1.018.173
Turquie	2.525.558	3.106.958	131.494	590.926	3.829.378
Total SEM	6.341.425	8.193.517	2.704.793	1.729.450	12.627.760

n.d.: non disponible

Source : Annexe, Tableaux 1 et 2

Le flux d'émigration des pays du SEM s'est poursuivi en 2007 et 2008. Les enregistrements des pays d'accueil, lorsqu'ils existent, l'attestent, de même que les observations faites dans les pays du SEM. En Espagne, les registres municipaux révèlent un accroissement de la population immigrée du Maroc de +71.397 durant l'année 2007 (+13,2%). En Italie, le nombre de permis de résidence accordés à des migrants du Maroc a augmenté de +22.680 au cours de l'année 2007 (+6,6%), de Tunisie de +4.700 (+5,3%) et d'Égypte de +3.905 (+5,9%).³ Les statistiques des pays de départ confirment la poursuite de l'émigration. En 2007, les services consulaires tunisiens enregistrent un accroissement du nombre d'inscrits consulaires de +45.030 (+4,6%) et les statistiques des entrées et sorties de Tunisiens font état d'un solde négatif de -23.130. L'émigration du Territoire Palestinien n'a cessé de s'accroître au cours des cinq dernières années : 12.000 départs en 2004, 16.000 en 2005, 25.000 en 2006 et un nombre supérieur en 2007. La pression migratoire qui s'exerce sur le Territoire Palestinien, en particulier Gaza, est devenue manifeste en janvier 2008, lorsqu'en quelques jours des centaines de milliers de personnes ont forcé le passage au poste de Rafah, à la frontière entre Gaza et l'Égypte.

La poursuite de l'émigration des pays du SEM s'explique, d'un côté, par l'existence de diasporas bien établies qui exercent un effet d'appel dans les pays d'origine, notamment par le canal du regroupement familial. Elle s'explique aussi par la persistance de forts différentiels – non seulement économiques, mais aussi politiques – entre le Nord et le Sud de la Méditerranée et par l'aspiration croissante des jeunes à la mobilité et à l'expérience migratoire (voir ci-dessous).

Plusieurs enquêtes révèlent que la proportion de jeunes qui ont le désir ou l'intention d'émigrer est non seulement extrêmement élevée, mais aussi en croissance rapide dans les pays du SEM. En Palestine, une enquête menée en 2007 par le Bureau Central des Statistiques montre que le tiers des jeunes de 10-29 ans (45% des garçons et 18% des filles) pensent émigrer. Les raisons qu'ils donnent sont pour partie spécifiques à la Palestine (l'insécurité civile liée au conflit avec Israël), et pour le reste

³ Istituto nazionale di statistica ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2008*, http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20081009_00/testointegrale20081009.pdf

des raisons communes à tous les pays de la région : chômage, sous-emploi, inadéquation de l'offre d'emploi à la formation reçue, faible rétribution des compétences, absence de libertés et déficit de gouvernance. Les jeunes Palestiniens qui pensent émigrer envisagent désormais plutôt de partir dans un pays occidental (47%) que dans le Golfe (38%) où pourtant leurs réseaux sont plus denses.

Les raisons pour lesquelles la jeunesse palestinienne aspire à l'émigration se retrouvent dans les autres pays du SEM, loin du conflit israélo-palestinien. En Algérie, une enquête déjà ancienne (2002), trouvait que 37% des jeunes de 15-29 ans avaient le désir d'émigrer (44% des jeunes hommes, 29% des jeunes femmes).⁴ La Tunisie est le seul pays qui apporte sur la question des données collectées à différentes dates. Les enquêtes nationales auprès de la jeunesse, menées depuis 1996, donnent des résultats particulièrement significatifs (Tableau 2) : entre le milieu des années 1990 et celui des années 2000, la proportion de jeunes qui manifestent un désir d'émigrer est passée de moins d'un quart à plus des trois quarts (75,9%). Quels que soient le sexe, l'âge, l'éducation et la situation économique, c'est une large majorité des jeunes Tunisiens qui songent désormais à l'émigration. C'est selon toute vraisemblance un phénomène sans précédent. Entre le désir d'émigrer et sa réalisation, toutefois, il existe une distance que les enquêtes ne permettent pas d'estimer.

Tableau 2 : Désir d'émigration parmi la jeunesse de Tunisie 1996-2005
Proportion (%) de jeunes de 15-29 ans déclarant qu'ils ont l'intention d'émigrer

Caractéristiques individuelles	1996	2000	2005
Sexe			
Masculin	28,9	53,5	84,2
Féminin	13,6	36,9	66,0
Total	22,0	45,2	75,9
Situation économique			
Actif occupé	24,7	47,6	77,2
Chômeur	30,8	54,4	84,9
Elève	23,1	46,3	76,2
Etudiant	26,4	47,6	75,1
Fille au foyer	6,3	30,2	60,0
Total	22,0	45,2	75,9

Caractéristiques individuelles	1996	2000	2005
Age			
15 – 19	20,5	44,4	76,1
20 – 24	23,8	46,5	76,6
25 – 29	22,5	44,7	74,2
Total	22,0	45,2	75,9
Niveau d'éducation			
Analphabète	5,8	2,6	66,0
Primaire	19,3	44,9	77,0
Secondaire	25,6	48,5	77,2
Universitaire	24,3	45,9	73,0
Total	22,0	45,2	75,9

Fourati, Habib 2008, Consultations de la jeunesse et désir d'émigrer chez les jeunes en Tunisie 1996 – 2005, CARIM ASN 2008/47 http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10091/1/CARIM_AS%26N_2008_47.pdf

Afin de rouvrir des canaux de migration de travail légale, plusieurs gouvernements des pays du SEM ont passé avec divers pays, européens ou non, des accords bilatéraux sur la circulation de la main-d'œuvre. L'Egypte, forte d'une collaboration avec l'Italie pour adapter et canaliser l'émigration égyptienne en fonction de l'offre d'emploi sur le marché italien,⁵ a passé un accord bilatéral avec le Canada et un Mémoire avec la Libye pour réguler l'emploi des travailleurs égyptiens en Libye dans le respect de leurs droits. En 2007, la Mauritanie a passé un accord avec l'Espagne pour la gestion des flux migratoires de main-d'œuvre entre les deux Etats. La Tunisie a engagé avec l'Italie une collaboration pour promouvoir la migration légale en adaptant l'offre tunisienne de main-d'œuvre aux besoins du marché italien du travail, dans le souci d'offrir une alternative à la migration irrégulière. Dans le même esprit, en 2008, la Tunisie a passé avec la France un accord cadre sur la

⁴ Hammouda, Nacer-Eddine 2008, Le désir de migration chez les jeunes algériens. Analyse micro-économétrique. CARIM ASN 2008/42 http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/8629/1/CARIM_AS%26N_2008_42.pdf

⁵ Roman, Howaida 2008, *Italian-Egyptian Model in Managing the Emigration from Egypt to Italy. Dimensions and Prospects*, CARIM ASN 2008/18, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/8339/1/CARIM_AS%26N_2008_18.pdf

mobilité. La portée de ces accords reste toutefois à évaluer. Le nombre de migrants du SEM effectivement embauchés en Europe en vertu d'un accord bilatéral semble très limité (quelques dizaines à quelques centaines d'individus), par comparaison avec le volume de la migration réelle entre le SEM et l'Europe (en centaines de milliers).

La négociation de nouvelles opportunités d'emploi à l'étranger pour leurs travailleurs n'est qu'un aspect de la politique des Etats du SEM en matière d'émigration. La gestion du lien entre les émigrés et leur pays d'origine en est un autre. Les années 2007 et 2008 n'ont pas vu d'avancées particulières dans ce domaine, où des politiques bien rôdées visant, d'une part, à impliquer les diasporas dans le développement économique des pays d'origine (par exemple par des exonérations fiscales et facilités bancaires destinées à encourager les remises d'épargne et l'investissement) et, d'autre part, à maintenir leurs liens avec la culture de ces pays (par exemple par l'enseignement de la langue et de la religion), ont simplement été reconduites.

Peu de progrès ont été faits sur le troisième volet, celui du lien politique et citoyen des émigrés du SEM avec leur pays d'origine. Au Liban, le dossier du droit de vote des émigrés et du droit à la nationalité pour les descendants d'émigrés n'a pas progressé. En Mauritanie, le Ministère chargé des Mauritanais à l'étranger créé en 2008 n'a pas encore abordé la participation des émigrés aux affaires publiques du pays. Au Maroc, en revanche, les droits révoqués en 1993 (vote et éligibilité au parlement des Marocains résidant à l'étranger) ont été partiellement rétablis par la réforme du code électoral de 2007, autorisant les Marocains nés à l'étranger à s'inscrire sur les listes électorales du pays. A noter également que le Code marocain de la nationalité révisé en 2007 établit l'égalité de la femme et de l'homme pour la transmission de la nationalité marocaine aux enfants nés d'un mariage mixte.

II. Montée de l'immigration irrégulière

Tous les pays du SEM sont désormais devenus des pays d'immigration. L'ensemble de la région SEM comptait au minimum 5,6 millions d'immigrés au milieu des années 2000 dont 3,6 millions en situation irrégulière (Tableau 3). Cette tendance, déjà soulignée dans les précédents rapports, s'est accentuée ces dernières années sous la pression d'événements extérieurs (conflits en Irak, au Darfour) ou d'évolutions économiques internes. Si beaucoup d'attention est prêtée, des deux côtés de la Méditerranée, aux migrations clandestines en provenance ou en transit par les pays du SEM et à destination de l'Europe, on y parle moins de l'immigration irrégulière à destination des pays du SEM eux-mêmes. Elle constitue pourtant l'un des phénomènes marquants des années 2000.

Tableau 3 : Immigrants dans les pays SEM (stocks aux environs de 2005)

Type de migrants		Effectif
Réguliers		2.001.963
Irréguliers	Migrants économiques	2-3 million
	Réfugiés	1.467.359
	Migrants en transit	< 200.000
	Sous total irréguliers	± 3.600.000
Total		> 5.600.000

(1) Réfugiés palestiniens de l'UNRWA non inclus.
Source : Fargues, 2009

Le vocabulaire n'est pas encore bien fixé pour désigner ce phénomène. Dans les documents officiels, on parle généralement de migration illégale (qui contrevient à loi) et plus rarement de migration irrégulière (qui contrevient à la règle ou au règlement). La communauté académique (tout comme l'Organisation Internationale pour les Migrations, OIM) préfère cependant ce dernier terme, car il ne criminalise pas le migrant, comme le fait l'appellation de migrant illégal, et s'adapte mieux à la diversité des cas de personnes en situation irrégulière.

La règle à laquelle contrevient le migrant en situation irrégulière peut être relatif à l'entrée, au séjour ou au travail. Une même personne peut se trouver en situation régulière par rapport à l'un ou l'autre de ces éléments, mais irrégulière par rapport aux autres ; par exemple, elle peut être entrée régulièrement mais séjourner et travailler irrégulièrement, ou être entrée irrégulièrement mais séjourner et travailler régulièrement, ou encore être en situation régulière en ce qui concerne l'entrée et le séjour mais non le travail, etc. Par ailleurs, la situation de régularité ou d'irrégularité est un produit du règlement, ou de la loi. Il se peut que l'individu soit en situation irrégulière parce qu'il a violé la loi, à dessein ou non, mais il se peut aussi que ce soit la loi qui ait changé. La situation d'un même individu, enfin, peut varier au cours du temps. Tel sera en situation régulière au temps t1 mais irrégulière au temps t2 si la validité de son visa échoit entre t1 et t2, ou encore si la législation sur le séjour des étrangers change entre ces dates.

Plusieurs changements de ce type sont survenus récemment dans les pays du SEM, par exemple les suivants :

- En Egypte, le statut légal des ressortissants soudanais a varié plusieurs fois : à la liberté de circulation et d'installation qui avait prévalu depuis l'indépendance du Soudan en 1956 – jusque là, le pays était un condominium anglo-égyptien – succéda en 1995 une obligation de visa qui fit passer dans l'irrégularité la grande majorité des Soudanais d'Egypte, et ce jusqu'à la signature en 2004 de l'accord des « Quatre Libertés » (circulation, résidence, travail et propriété) entre l'Egypte et le Soudan qui rétablit en théorie (mais non en pratique car en 2008, l'accord n'était toujours pas intégralement mis en application) la liberté de résidence des Soudanais.
- En Syrie, un pays ouvert à tous les ressortissants des autres pays arabes en application d'un principe panarabiste, l'obligation de visa imposée aux Irakiens depuis 2007 a transformé d'un coup en migrants irréguliers des centaines de milliers de réfugiés qui avaient été admis auparavant comme « hôtes » sans que leur soit reconnu le statut de réfugié (que la Syrie, la Jordanie et le Liban réservent aux seuls Palestiniens).
- La Libye, en soumettant en 2007 à l'obtention d'un visa de séjour et d'un permis de travail tous les immigrés, quelle qu'en soit la nationalité, transforma potentiellement en migrants irréguliers tous les travailleurs originaires de pays avec lesquels des accords de libre circulation avaient été auparavant conclus (les pays de l'Union du Maghreb Arabe et ceux de la Communauté des Etats Sahélo Sahariens).
- En Jordanie, avec la nouvelle législation du travail de 2007 qui réserve aux ressortissants jordaniens un certain nombre de professions, entre 100,000 et 200,000 fermiers égyptiens établis de longue date dans la vallée du Jourdain se sont vus du jour au lendemain passer potentiellement dans l'irrégularité.

Dans l'autre sens, un migrant en situation irrégulière peut voir son statut régularisé s'il bénéficie d'une amnistie. Il convient de noter que les amnisties peuvent être de deux sortes, selon qu'elles régularisent le séjour du migrant (octroi d'un visa ou d'un permis de séjour), ou au contraire sa sortie du territoire (levée des sanctions, notamment des peines de prison ou des amendes imposées aux migrants arrêtés en situation irrégulière).

Combien les migrants en situation irrégulière sont-ils, à présent, dans les pays du SEM ? Des travaux menés par le CARIM en 2008⁶, il ressort que l'irrégularité est désormais la situation la plus fréquente parmi les migrants dans les pays du SEM.⁷ Le Tableau 3 ci-dessous montre que, sur 5,6 millions immigrants que ces pays accueillent, environ 3,6 millions, soit 64%, sont en situation irrégulière, contre seulement 2,0 millions en situation régulière (36%). Au Tableau 4, on voit que tous

⁶ (<http://www.carim.org/index.php?areaid=8&contentid=235&callTopic=7>)

⁷ Fargues Ph. 2009, Irregularity as Normality among Immigrants South and East of the Mediterranean, *CARIM Analytic and Synthetic Notes* 2009/02,

les pays SEM, sans exception, comptent des immigrants en situation irrégulière, et que dans cinq pays – Syrie, Libye, Liban, Jordanie et Turquie – ils forment la majorité des immigrants.

Tableau 4 : Immigrants dans les pays SEM selon leur situation (milieu des années 2000)

Pays	Situation régulière (1)	Situation irrégulière (minimum)	Situation régulière / irrégulière
Algérie	80.238	10.000	0,1
Egypte	115.589	100.000	0,9
Israël	189.000	100.000	0,5
Jordanie	392.273	600.000	1,5
Liban	302.315	400.000	1,3
Libye	449.065	1.000.000	2,2
Mauritanie	48.000	10.000	0,2
Maroc	62.348	10.000	0,2
Palestine	n.d.	422.000	n.d.
Syrie	55.000	700.000	12,7
Tunisie	35.192	10.000	0,3
Turquie	272.943	300.000	1,1
Total SEM	2.001.963	3.662.000	1,8

n.d.: non disponible

(1) Personnes de nationalité étrangère, ou nées à l'étranger, date la plus récente (recensements, enquêtes, registres). Voir Mediterranean Report 2006-2007, Appendix Table 7

Les migrants en situation irrégulière dans les pays SEM sont de trois types bien distincts :

- Des travailleurs migrants qui répondent à une offre d'emploi sur le marché du travail local; toutefois, s'agissant d'un emploi informel et non reconnu, celui-ci ne leur ouvre pas de droit au séjour.
- Des réfugiés et demandeurs d'asile qui se voient bloqués dans le pays où ils ont trouvé refuge mais où ils ne peuvent obtenir un titre de séjour et sont en attente, soit d'une réinstallation dans un pays tiers, soit du retour dans leur pays d'origine lorsque les conditions le permettront.
- Des migrants en transit qui sont attirés par une région plus lointaine (l'Europe pour la plupart) qu'ils ne peuvent atteindre faute de visa, et se trouvent bloqués, contre leurs intentions initiales, dans un pays SEM.

Type 1 – Travailleurs migrants en situation irrégulière

Les marchés du travail des pays du SEM sont plus ou moins ouverts aux travailleurs migrants, selon les pays et les secteurs d'activité. Schématiquement, certains emplois dans le secteur formel sont accessibles aux étrangers et leur donnent généralement un droit au séjour; les travailleurs migrants qui occupent ce type d'emploi sont donc en situation régulière. Par contraste, les emplois du secteur informel pour lesquels des étrangers peuvent être recherchés (par exemple s'ils acceptent des salaires plus bas que les autochtones, ou des métiers dont ceux-ci ne veulent plus) ne donnent généralement pas de droit au séjour et les travailleurs migrants qui occupent ce type d'emploi sont en situation irrégulière. Une différence notable entre les travailleurs en situation régulière et ceux en situation irrégulière est que les premiers migrent parce qu'ils ont obtenu un travail, tandis que les seconds se retrouvent sur le marché du travail une fois qu'ils ont déjà migré : dans un cas le travail vient en premier, dans l'autre c'est la migration.

Le Tableau 5 donne les estimations les plus récentes. On y voit l'importance de la Libye comme marché du travail pour les ressortissants des pays voisins, qu'ils soient méditerranéens (Egypte, Tunisie) ou subsahariens (Tchad et Soudan). La Libye ayant toujours eu le souci d'aligner sa politique migratoire sur sa politique étrangère, plutôt que sur la situation réelle de l'emploi, ses immigrés se trouvent dans une situation instable, où le passage d'une situation régulière à une situation irrégulière, ou vice versa, n'est pas rare. Combien de migrants en situation irrégulière les mesures de 2007 ont-elles créés ? Potentiellement tous ceux qui avaient été admis sans visa à une époque de libre établissement des ressortissants des pays voisins, c'est-à-dire la plupart des immigrés arabes et africains. Des expulsions massives de migrants en situation irrégulière en Libye avaient déjà eu lieu en 1995 et en 2003-5 ; de nouvelles expulsions, en nombre inconnu, ont eu lieu en 2008.

Tableau 5 : Stocks de travailleurs migrants* en situation irrégulière dans les pays SEM aux environs de 2005

Pays	Effectif	Origine
Algérie	> 10.000	Mali, Niger
Egypte	> 100.000	Soudan
Israël	±125.000	Ex Union Soviétique
Jordanie	> 100.000	Egypte, Bangladesh
Liban	400 – 500.000	Syrie
Libye	1,0 – 1,2 million	Soudan, Egypte, Tunisie, Tchad
Mauritanie	< 10.000	Afrique Sub-Saharienne
Maroc	± 10.000	Afrique Sub-Saharienne
Palestine	422.000	Israël
Syrie	< 10.000	
Tunisie	< 10.000	
Turquie	[100.000 ; 1/2 million]	Moldavie, Roumanie, Ukraine, Russie
Total	2-3 millions	

* Travailleurs migrants et membres de leurs familles
Sources : diverses, voir Fargues, 2009

Deux autres pays ont des marchés du travail très ouverts à la main-d'oeuvre immigrée, dans des secteurs qui ne donnent pas droit au séjour. Au Liban, les travailleurs syriens sans permis de travail ni de séjour – soit employés comme saisonniers dans l'agriculture ou la construction, soit établis de façon plus durable dans des métiers peu ou semi qualifiés – seraient plusieurs centaines de milliers voire un demi million. Si l'on ne signale pas de cas de reconduite à la frontière ou d'expulsion parmi ces travailleurs, une situation de malaise a conduit beaucoup d'entre eux à quitter le Liban lorsque l'armée syrienne s'en est retirée en 2005. Trois ans après, toutefois, la présence de travailleurs syriens au Liban semblait être revenue à son niveau d'avant 2005. En Jordanie, une proportion importante (peut-être une majorité) des quelques 400,000 travailleurs immigrés que compte le pays, se seraient vus du jour au lendemain (et sans en être toujours informés) transformés en immigrants en situation irrégulière par la loi de 2007 réservant aux seuls Jordaniens des emplois occupés en grand nombre par des immigrés. Des expulsions en masse avaient eu lieu avant la loi de 2007 (23.961 en 2005 et 10.625 en 2006, et semblent s'être poursuivies en 2007 et 2008 (avec notamment 5.000 Bangladeshis expulsés de Jordanie).

Type 2. Réfugiés

Les pays du SEM forment ensemble la première région productrice et réceptrice de réfugiés dans le monde. Sur les 15,2 millions de réfugiés que l'on comptait dans le monde début 2007, les pays du SEM étaient source de 5,1 millions (34% du total mondial) et hôtes de 5,9 millions (39% du total mondial). Alors que le nombre de réfugiés diminue en moyenne dans le monde, il augmente dans les pays du SEM. Il y a deux raisons pour cela: l'aggravation des crises politiques en Irak et au Soudan

(Darfour) et l'accroissement continu du nombre de réfugiés palestiniens enregistrés par l'UNRWA dans les pays du SEM (Tableau 6).

Ce dernier point mérite une explication. Deux définitions de la qualité de réfugié coexistent en effet dans la région :

- Celle, générique de Convention de Genève de 1951 :
Un réfugié est « une personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel elle avait sa résidence habituelle, qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, [...] qui ne peut ou ne veut [...] y retourner en raison de ladite crainte. »
- Celle, spécifique et opérationnelle de l'UNRWA (1950) :
« Un réfugié palestinien est une personne dont le lieu de résidence habituelle était la Palestine entre juin 1946 et mai 1948 et qui a perdu à la fois son domicile et ses moyens d'existence à cause du conflit israélo-arabe de 1948 [...] La définition de réfugié de l'UNRWA couvre également les descendants des personnes qui sont devenues réfugiées en 1948.⁸ »

Tableau 6 : Réfugiés dans les pays SEM, début 2007

Pays d'asile	Réfugiés et demandeurs d'asile HCR	Réfugiés UNRWA	Total
Algérie	95.121		95.121
Egypte	104.390		104.390
Israël	1.700		1.700
Jordanie	519.477	1.858.362	2.377.839
Liban	22.743	408.438	431.181
Libye	4.754		4.754
Mauritanie	861		861
Maroc	1.878		1.878
Palestine	0	1.739.266	1.739.266
Syrie	707.422	442.363	1.149.785
Tunisie	161		161
Turquie	8.852		8.852
Total	1.467.359	4.448.429	5.915.788

Source : UNHCR & UNRWA

Hormis les réfugiés palestiniens de l'UNRWA, combien de réfugiés les pays SEM comptent-ils ? Les statistiques ne permettent pas de donner une réponse nette. Pour être compté parmi les réfugiés, il faut en effet être reconnu comme tel. Or les pays du SEM ne se conçoivent pas comme pays de réinstallation pour les réfugiés. Pour la plupart, les demandeurs d'asile n'y obtiennent pas le statut de réfugié. Ce sont des réfugiés *de facto*, bloqués sans statut dans le pays du SEM où ils ont trouvé refuge, dans l'attente indéterminée (elle peut durer toute une vie) du retour dans leur pays d'origine ou de la réinstallation dans un pays tiers. Les nombres figurant en colonne (1) du tableau 6 sont ainsi des estimations (parfois sur la base de nombres proclamés par les autorités du pays) et non le résultat d'un comptage strict.

⁸ «Palestine refugees are persons whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948, who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict [...] UNRWA's definition of a refugee also covers the descendants of persons who became refugees in 1948»

Les Irakiens sont les plus nombreux parmi les réfugiés non palestiniens. Ils seraient environ deux millions selon des estimations invérifiées du HCR. Entre 1 et 1,5 million en Syrie, 450 -500.000 en Jordanie, 100.000 en Egypte – mais un peu moins de 17.000 « seulement » selon la seule enquête statistique menée sur les réfugiés irakiens en Egypte (Fargues, Elmasry, Sadek 2008) et 25-50.000 au Liban. En Syrie et en Jordanie, leurs deux principaux pays d'accueil, ils sont accueillis comme « hôtes », c'est-à-dire acceptés, mais temporairement, sans droit au travail, ni protection ou assistance.⁹

Type 3. Migrants en transit

Les migrants en transit par les pays du SEM sont des personnes qui ne peuvent atteindre la destination de leur choix (l'Europe) faute de visa. Ils sont en attente d'un passage pour cette destination et, avec le temps, leur transit se transforme en séjour. Tous les pays du SEM, de la Mauritanie à l'Ouest jusqu'à la Turquie à l'Est, se sont transformés au cours des deux dernières décennies en pays de transit vers l'Europe.

Combien de migrants en transit dans les pays du SEM comptent-ils ? Plus encore que pour les réfugiés *de facto* et les travailleurs migrants en situation irrégulière, les statistiques sont inadéquates. Le recoupement des données fournies par la police et par diverses ONG permet d'arriver à une estimation maximale de 200.000 migrants en transit dans l'ensemble de la région (Tableau 7).

Tableau 7 : Migrants en transit par les pays du SEM aux environs de 2005

Pays	Effectif estimé	Pays	Effectif estimé
Algérie	> 10.000	Turquie	> 50.000
Libye	> 10.000	Eg, Is, Jo, Le, Pa, Sy, Tn*	Non disponible
Mauritanie	± 30.000		
Maroc	> 10.000	Total SEM	< 200.000

* Egypte, Israel, Jordanie, Liban, Palestine, Syrie, Tunisie

Source : CARIM, Série 'Migration Irrégulière'

<http://www.carim.org/index.php?areaid=8&contentid=235&callTopic=7>

Les données sur les décès et disparitions en mer collectées par une ONG italienne (Tableau 8) semblent indiquer, par ailleurs, que la traversée maritime clandestine des pays du SEM vers l'Europe n'est pas en augmentation (elle pourrait même avoir diminué en 2008) mais que les routes se déplacent. La plus ancienne, celle du Détroit de Gibraltar, serait de moins en moins empruntée et elle aurait été remplacée successivement par la traversée de Mauritanie, voire du Sénégal, vers les Iles Canaries (culminant en 2006), de la Turquie vers les Iles grecques du Dodécanèse (culminant en 2007) et dernièrement de la Libye vers l'Italie (culminant en 2008).

Combien sont les migrants en transit qui tentent (et parfois réussissent) la traversée vers l'Europe? Et ceux pour qui le transit se transforme en séjour durable dans les pays du SEM? Les rares enquêtes menées au Maghreb ou en Turquie ne permettent pas de le savoir. Avec l'allongement du séjour dans des pays initialement vus comme lieux de passage, les migrants de transit se confondent bientôt avec la masse plus importante des travailleurs migrants en situation irrégulière. Ils ne se distinguent pas non plus toujours clairement des réfugiés, les deux groupes se côtoyant dans ce que le HCR a dénommé des flux de « migration mixte » dans lesquels migrants en transit et réfugiés, provenant parfois des mêmes pays, recourent aux services des mêmes passeurs et partagent ainsi une même condition.

⁹ Olwan, Mohamed 2009 Iraqi Refugees in Neighbouring Countries. A New Forced Protracted Displacement in the Region, *CARIM Research Report RR-2009/13*.

Tableau 8 : Décès et disparitions en mer sur les routes maritimes de la migration irrégulière SEM-Europe de 2000 à 2008

Année \ Route	Sicile + Sardaigne	Gibraltar + Ceuta & Melilla	Iles Canaries	Mer Egée	Total
2000	0	127	16	32	175
2001	8	157	40	102	307
2002	236	106	39	94	475
2003	413	108	130	81	732
2004	206	64	232	103	605
2005	437	146	185	98	866
2006	302	215	1.035	73	1.625
2007	621	142	745	257	1.765
2008	702	216	136	181	1.235
Total	2.925	1.281	2.558	1.021	7.785

Source: <http://fortresseurope.blogspot.com/>

Les trois catégories ci-dessus – travailleurs migrants en situation irrégulière, migrants en transit et réfugiés – s’expliquent par des causes différentes, mais à partir du moment où elles se retrouvent dans les pays du SEM, elles partagent largement les mêmes conditions de vie. L’irrégularité qui leur est commune engendre un certain nombre de conséquences elles-mêmes communes. Le fait d’être entré clandestinement dans le pays et d’y séjourner en situation irrégulière les place sur le marché du travail informel, irrégulier, le plus souvent sous-payé, instable et non protégé, c’est-à-dire dans une situation vulnérable. Ensemble, ils forment sur des marchés du travail déjà caractérisés par un fort chômage autochtone, un réservoir de main-d’œuvre sous-employée qui contribue à maintenir bas le prix du travail. Aussi paradoxal que cela paraisse, la migration irrégulière agit ainsi de fait comme un régulateur des marchés du travail dans les pays SEM. Il y a toutes raisons pour qu’elle continue d’exister.

III. Migration circulaire

La communication de la Commission européenne de mai 2007 « relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l’Union européenne et les pays tiers » a lancé un débat autour des mesures « d’incitation encourageant le retour des migrants temporaires ou saisonniers et favorisant le caractère véritablement circulaire de la migration » [COM(2007) 248 final]. La circularité signifie que le migrant s’engage à retourner dans son pays d’origine avant même de l’avoir quitté, ou encore que le retour est une étape obligée de la migration. Dans les pays SEM, cette forme de mobilité rappelle les migrations temporaires des années 1960, organisées par des accords bilatéraux passés avec divers pays d’Europe de l’Ouest.

Promu par des acteurs politiques, le concept de migration circulaire pose deux questions :

- S’agit-il d’une nouvelle forme de migration, ou bien la trouve-t-on déjà à l’œuvre sous d’autres noms, notamment dans les pays SEM, et y a-t-il des enseignements à tirer des expériences passées ou présentes de migration circulaire ?
- Comment cette forme de migration sert-elle les migrants, les pays d’accueil et les pays d’origine ?

A la première question, celle de savoir si la migration circulaire est nouvelle, la réponse est non. Il s'agit d'une forme de mobilité inventée dans certains contextes par les migrants eux-mêmes et, dans d'autres, par leurs employeurs, avant d'être redécouverte par les gouvernements.

L'expérience la plus ancienne de migration circulaire pourrait être celle de la communauté chinoise aux Etats-Unis durant la période du *Chinese Exclusion Act* (1882-1943). Cette loi, destinée à endiguer l'immigration chinoise, interdisait l'entrée aux Etats-Unis de nouveaux travailleurs chinois et excluait les immigrés chinois du bénéfice du regroupement familial et du droit au mariage. Pour la contourner, il semble que les émigrés chinois des Etats-Unis aient organisé à grande échelle une circulation invisible des migrants, faisant clandestinement sortir vers la Chine les travailleurs les plus âgés et les remplaçant au fur et à mesure par de jeunes travailleurs venus tout aussi clandestinement de Chine.¹⁰ Les migrants eux-mêmes auraient ainsi inventé la migration circulaire, contre la loi et dans l'intérêt de leur communauté.

En Afrique de l'Ouest, une autre forme de migration circulaire avait prévalu durant la première moitié du vingtième siècle, à l'initiative non plus des migrants, mais de leurs employeurs. La migration pendulaire entre deux régions éloignées – celle de la communauté domestique du travailleur et celle de la grande plantation qui l'employait saisonnièrement – fut un mode fréquent de recrutement de la main-d'œuvre salariée agricole durant la période coloniale d'expansion de l'économie capitaliste de plantation. C'est l'employeur qui y trouvait intérêt, car le retour de l'ouvrier dans sa communauté domestique durant la basse saison agricole permettait à l'employeur de ne le rémunérer que durant une partie de l'année.

De nos jours, des formes variées de migration circulaire sont une pratique commune dans les pays du SEM, aussi bien en tant que pays d'origine que pays de destination. On y observe en effet des cas très fréquents de migration temporaire, tantôt légale, tantôt non, dont la gestion relève parfois des Etats, mais plus souvent des employeurs ou des migrants eux-mêmes. Les effectifs en cause se chiffrent en millions et incluent :

- L'ensemble de l'émigration arabe et turque vers le Golfe, statutairement temporaire même si, dans les faits, une partie de cette migration tend à devenir permanente;
- Les travailleurs syriens au Liban;
- Les flux transfrontaliers de travailleurs entre l'ex-Union soviétique et la Turquie;
- Les agriculteurs égyptiens en Jordanie;
- La main-d'œuvre immigrée non juive en Israël;
- Les travailleurs domestiques originaires d'Asie du sud et de la Corne de l'Afrique en Egypte, au Liban, en Syrie et en Jordanie, etc.

Le Tableau 9 ci-après donne le détail de ces mouvements.

¹⁰ Chew, Kenneth S.Y. & John M. Liu 2004, "Hidden in Plain Sight: Global Labor Force Exchange in the Chinese American Population, 1880-1940", *Population and Development Review*, 30(1): 57-78.

Tableau 9 : Expériences récentes ou en cours de migration circulaire dans les pays SEM

Pays	Type d'expérience	
	Comme pays d'origine	Comme pays de destination
Algérie	1960-73 : Accords bilatéraux sur la migration temporaire de travailleurs, avec divers pays d'Europe de l'ouest	Travailleurs chinois et d'autres nationalités, employés temporairement en Algérie par des sociétés étrangères contractant avec le gouvernement algérien
	Agence Nationale de l'Emploi (ANEM) : dirige les travailleurs algériens vers l'offre d'emploi à l'étranger / réciproquement gère l'emploi des travailleurs étrangers en Algérie	
Egypte	Migration temporaire vers le Golfe, la Libye, la Jordanie	Migration circulaire de fait de travailleuses dans les services domestiques originaires d'Asie et d'Afrique
	Coopération Italie-Egypte : IMIS (Integrated Migration Information System) et IDOM (Information Dissemination on Migration) financée par l'Italie et mise en œuvre par le Ministère égyptien de l'emploi et de l'émigration	
Israël	Migrants de passage juifs : immigrants d'un pays étranger en partance pour un autre pays étranger après un séjour en Israël, au risque de perdre leur 'forfait d'absorption'	Migration circulaire de fait de travailleurs non juifs effectuant des séjours de long terme répétés en Israël
Jordanie	Migration temporaire, non gérée mais organisée, de Jordaniens vers les pays du Golfe ;	Migration circulaire de fait de 300,000 travailleurs, principalement des hommes seuls, souvent des Egyptiens en situation irrégulière
		Migration circulaire de fait de travailleuses dans les services domestiques originaires d'Asie et d'Afrique
	Sociétés jordaniennes opérant à l'étranger	Protocole de 2007 entre la Jordanie et l'Egypte pour réguler l'entrée et le séjour de travailleurs égyptiens en fonction des besoins du marché du travail jordanien. L'Egypte s'engage à tenir une base de données électroniques sur les travailleurs désirant se rendre en Jordanie.
		Zones Industrielles Qualifiantes (QIZs) établies en application de l'accord de libre échange de 2001 entre les Etats Unis et la Jordanie : usines orientées vers l'exportation et à forte intensité de main-d'œuvre ; 60% de travailleurs sur contrats de durée limitée. Conditions de travail dénoncées en 2006 par un rapport du Centre National des Droits Humains
Liban	Circularité prédominante dans le type traditionnel de migration d'hommes seuls vers l'Afrique et le Golfe	Migration circulaire de fait de citoyens libanais établis de façon permanente à l'étranger mais conservant une activité au Liban, où ils retournent régulièrement
		Migration circulaire de fait de travailleuses dans les services domestiques originaires d'Asie et d'Afrique
		Migration circulaire, non organisée, irrégulière et à grande échelle (1/2 million?) de travailleurs syriens saisonniers ou temporaires

Pays	Type d'expérience	
	Comme pays d'origine	Comme pays de destination
Libye		La Communauté des Etats Sahélo Sahariens CEN-SAD (1998) et l'Union du Maghreb Arabe UMA (1989) prévoient la liberté de circulation, de résidence, de travail et de propriété. Liberté d'entrée unilatéralement abolie par la Libye en 2007.
		Marché du travail traditionnellement ouvert à la migration temporaire; la loi de 2004 sur l'entrée et le séjour des étrangers et les accords de réadmission de 2006 (Egypte, Niger, Tchad, Algérie) établissent de fait une migration circulaire
Mauritanie	Réseau traditionnel de commerçants mauritaniens en Afrique de l'Ouest : hommes dont la famille reste en Mauritanie	Migration temporaire, irrégulière de travailleurs étrangers dont les 2/3 déclarent leur intention de retourner dans leur pays
	Migration saisonnière vers les plantations du Sénégal	
	Accord avec les Emirats Arabes Unis sur la migration temporaire de Mauritaniens pour servir l'armée et la police des EAU	
	Accord bilatéral de 2007 avec l'Espagne pour créer en Espagne de opportunités d'emploi temporaire pour des Mauritaniens	
Maroc	Années 1960-70 : accords bilatéraux avec plusieurs pays européens sur la migration temporaire de travailleurs marocains	
	Accords passés par l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC) avec la France (2001) et l'Espagne (2003) prévoyant la sélection et la gestion conjointes de travailleurs migrants temporaires	
Palestine	Circulation journalière pendulaire de travailleurs palestiniens employés en Israël, non autorisés à passer la nuit en Israël	
Syrie	Migration circulaire, non organisée, irrégulière et à grande échelle (1/2 million?) de travailleurs saisonniers ou temporaires vers le Liban	
Turquie	Migration temporaire en application des accords de main-d'œuvre passés avec l'Allemagne et d'autres pays européens dans les années 1960-70, avec l'Arabie Saoudite, la Libye et l'Irak dans les années 1980, avec la Russie et l'Ukraine dans les années 1990-2000. La <i>Turkish Employment Organisation</i> (TEO) est chargée d'adapter l'offre de main-d'œuvre turque à la demande des marchés extérieurs du travail	Migration circulaire informelle de travailleurs irréguliers faisant l'aller-retour entre la Turquie et leur pays d'origine dans le but de renouveler leur visa ou passeport
	Migration pendulaire non organisée de citoyens turcs ou migrants de seconde génération binationaux dans les pays de l'UE	

Sources

Algérie Kerdoun, Azzouz Aspects juridiques de la migration circulaire en Algérie. Changements et perspectives

Labelaoui, Hocine *La dimension socio politique de la migration circulaire en Algérie*

Egypte	Nassar, Heba <i>The Role of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area. The Egyptian Case</i> Roman, Howeida <i>Italian-Egyptian model in managing the emigration from Egypt to Italy : dimensions and prospects</i>
Israël	Mundlak, Guy <i>Circular migration (CM) in Israel : Law's role in circularity and the ambiguities of the CM strategy</i> Yacobi, Haim <i>Circular Migration in Israel</i>
Jordanie	Arouri, Fathi <i>Circular Migration in Jordan, 1995-2006</i> De Bel-Air, Françoise <i>Circular Migration to and from Jordan: An Issue of High Politics</i> Olwan, Mohamed <i>Circular and Permanent Migration: A Jordanian perspective</i>
Liban	Kasparian, Choghig <i>La migration circulaire : perspective démo-économique au Liban</i> Kiwani, Fadia <i>La perception de la migration circulaire au Liban</i>
Libye	Perrin, Delphine <i>Aspects juridiques de la migration circulaire dans l'espace euro-méditerranéen. Le cas de la Libye</i>
Mauritanie	Bensaâd, Ali <i>Mauritanie : L'inhibition des « effets retour » de circulations migratoires diverses et intenses</i> El Yessa, Abderrahman <i>L'encadrement juridique des migrations en Mauritanie est-il favorable à la migration circulaire ?</i>
Maroc	Sidna Ndah, Mohamed-Saleh <i>Eléments de migration en Mauritanie</i> Khachani, Mohamed <i>La migration circulaire : cas du Maroc</i>
Palestine	Khalil, Asem <i>The Circulation of Palestinian Refugees and Migrants</i>
Syrie	Kawakibi, Salam <i>Migration circulaire des Syriens : Etat et perspectives</i>
Tunisie	Ben Cheïkh, Farah & Hafidha Chekir <i>La migration circulaire dans le contexte juridique tunisien</i> Fourati, Habib <i>Les migrations de retour entre mai 2005 et mai 2007, comme indices de</i>
Turquie	İçduygu, Ahmet <i>Circular Migration and Turkey: An Overview of the Past and Present – Some Demo-Economic Implications</i> Kaya, Ibrahim <i>Circular Migration And Turkey: A Legal Perspective</i> Kirisçi, Kemal <i>Informal "circular migration" into Turkey: The bureaucratic and political context</i>

A la seconde question, celle de savoir si la migration circulaire est profitable et, dans ce cas, à qui, on peut apporter un ensemble de réponses fondées sur le bon sens plutôt que sur des résultats bien établis.

L'hypothèse implicite faite par les gouvernements qui la promeuvent aujourd'hui – ceux des pays de destination – est que la migration circulaire leur est profitable. Elle apporterait au pays hôte des bénéfices économiques, notamment la flexibilité de la main-d'œuvre et son adaptabilité aux besoins du marché du travail, tout en lui épargnant les coûts sociaux et identitaires de la migration permanente. L'expérience des pays du Moyen-Orient (notamment ceux du Golfe) est, toutefois, plus nuancée. Admettre des travailleurs sans leur offrir la moindre perspective de devenir des acteurs à part entière, sinon des citoyens, ne produit pas une société intégrée dont les membres partageraient un même projet, mais une société duale au sein de laquelle nationaux, d'un côté, et étrangers, de l'autre, ne partagent rien en dehors d'une relation économique asymétrique.

La migration circulaire sert-elle les intérêts des migrants ? Dans une certaine mesure, oui. Quitter son pays sans perspective de retour représente pour les migrants permanents un coût affectif élevé, dont les migrants circulaires sont en partie exemptés. Par ailleurs, beaucoup de jeunes adultes vivent dans les pays du SEM, entre 20 et 30 ans, une longue période d'attente – attente d'un emploi, une fois les études finies; puis d'une épargne suffisante pour fonder une famille, une fois le premier emploi

trouvé – à laquelle ils pourraient préférer une migration temporaire. Mais pour ceux qui en font l'expérience, la migration temporaire va trop souvent de pair avec risque, non protection et déni des droits fondamentaux. Pour être pleinement attractive et offrir une option réaliste à la migration informelle et irrégulière qu'elle entend réduire, la migration circulaire doit s'accompagner d'une garantie de ces droits.

Cette condition vaut aussi bien pour les migrants circulaires originaires du SEM dans le Golfe ou en Libye par exemple que pour les migrants circulaires à destination du SEM. Par exemple, les violations de leurs droits dont sont victimes certains travailleurs migrants employés dans les services domestiques dans les pays du SEM (confiscation de passeport, salaires impayés, abus corporels, etc.) ont parfois suscité la réaction de leurs pays d'origine. C'est ainsi que le gouvernement des Philippines a mis fin, en janvier 2008, à l'émigration de ses ressortissants vers la Jordanie afin de négocier avec le gouvernement jordanien un salaire minimum et des garanties de respect de leurs droits humains.

La migration circulaire, enfin, bénéficie-t-elle au pays d'origine ? On ne peut faire que des hypothèses, faute de résultats empiriques. On pense généralement que les migrants circulaires envoient plus d'argent au pays que les migrants permanents, car ils n'ont pas de projet d'installation dans le pays hôte, mais dans le pays d'origine où ils ont laissé leur famille et leur entière communauté. Leurs remises d'épargne serviraient plus l'investissement (en vue du retour au pays) que la consommation (aide à la famille dans le pays d'origine). De plus, les qualifications acquises à l'étranger seraient, *in fine*, profitables au pays d'origine. Si la migration circulaire est supposée profiter plus au pays d'origine que la migration permanente, c'est, on le voit, après le retour du migrant, non durant son séjour à l'étranger. En d'autres termes, il s'agit de bénéfices différés, incertains, dont en outre la réalisation dépendra entièrement du pays d'origine des migrants, et non du pays hôte qu'ils auront déjà quitté et dont la responsabilité sera ainsi déchargée.

Pour que la politique européenne de promotion de la migration circulaire, comportant l'obligation de retour au pays, soit accueillie favorablement dans les pays du SEM, il faut gagner la confiance de populations qui, dans d'autres contextes, en ont une expérience mitigée.

IV. L'impact de la crise économique

La crise financière et économique mondiale commencée en 2007-2008 a-t-elle déjà produit un impact sur les migrations internationales au Sud et à l'Est de la Méditerranée ? Au moment de remettre le présent rapport, il existe peu de données factuelles qui renseignent sur la nature et sur l'ampleur de cet impact et l'on en est encore au stade des hypothèses.

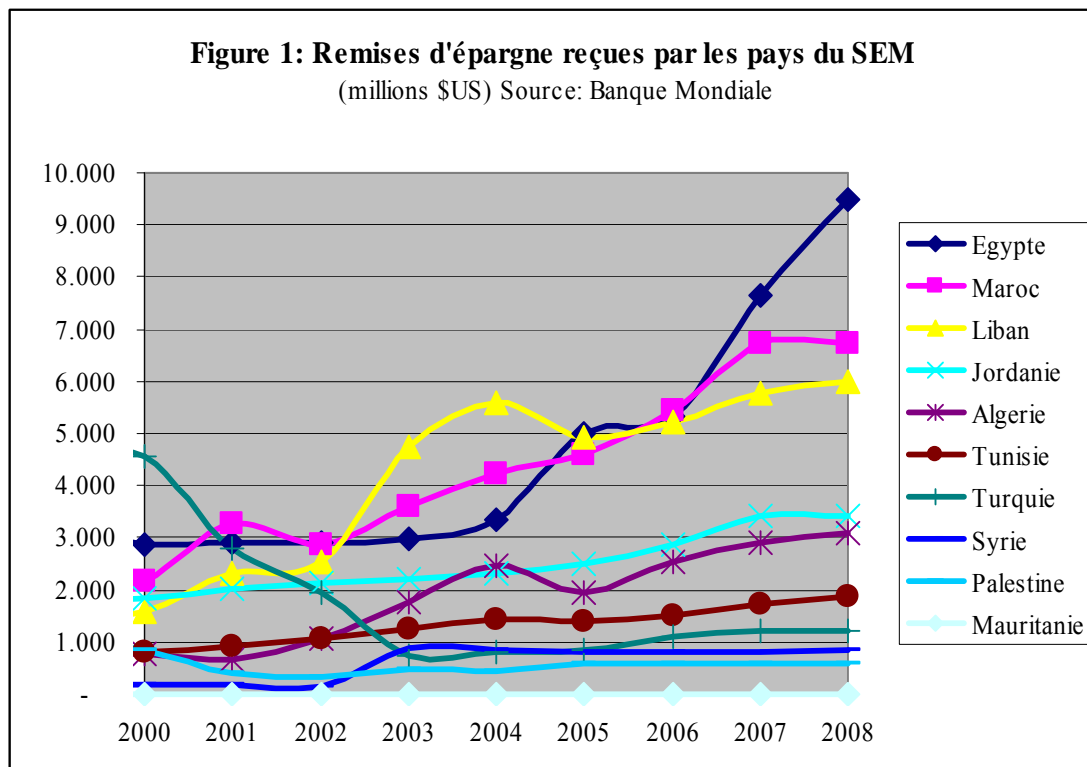
Les migrants originaires des pays SEM se dirigent pour partie vers l'Europe et l'Amérique du Nord et pour le reste vers le Golfe et la Libye. Les uns et les autres voient les offres d'emploi se réduire. Cela peut se traduire d'un côté par un accroissement des migrations de retour et, de l'autre, par une diminution des nouvelles émigrations.

L'Europe connaît un chômage croissant. La tendance des autochtones à prendre des emplois qui étaient auparavant occupés par des travailleurs migrants – en particulier du Maghreb – est déjà attestée en Espagne, dans l'agriculture et les services, et l'on peut avancer l'hypothèse que la montée du chômage en Europe réduit déjà les opportunités d'emploi pour les travailleurs migrants les moins qualifiés.

Dans le Golfe, les économies sont doublement affetées par la crise : d'une part par l'effondrement du prix du pétrole, leur principale exportation, et d'autre part par celui des marchés financiers mondiaux sur lesquels ces pays sont d'importants acteurs. Cependant, l'année 2008 fait suite à

plusieurs années d'accumulation financière sans précédent¹¹ notamment 2007 qui fut une année exceptionnellement prospère dans l'histoire économique du Golfe. L'emploi de main-d'œuvre migrante – dont celle en provenance des pays arabes – aurait ainsi culminé en 2008, sous l'effet des projets engagés en 2006-2007, d'autant que les politiques d'indigénisation de la force de travail mises en place dans les années 1990 ont largement manqué leur objectif.¹² On peut toutefois penser que le renversement des tendances migratoires attendu avec la crise des économies du Golfe aura simplement été différé par les effets d'une conjoncture particulièrement favorable en 2006-2007 et devrait se faire sentir dès 2009.

La crise n'affecte pas seulement l'emploi dans les pays de destination des migrants, mais également dans les pays d'origine. Il se peut qu'elle se traduise ainsi par une réduction des opportunités de migration régulière en Europe et dans le Golfe mais en même temps par le maintien des pressions migratoires dans les pays du SEM, débouchant ainsi sur un surcroît de migration irrégulière, faute de voies légales. Toutefois, il se peut aussi que dans les pays du SEM, la crise touche plus le secteur formel que le secteur informel, lequel offrirait alors une alternative à la migration irrégulière.



Outre le nombre et le statut des migrants, la crise peut se répercuter sur leurs envois de fonds vers les pays d'origine et ajouter ainsi à l'impact direct de la crise sur les économies de ces pays, un impact indirect au travers des remises d'épargne. Les données de la Banque mondiale (Figure 1) ne permettent pas de tirer une conclusion nette. Si l'on considère les trois premiers pays récepteurs de transferts financiers de leurs émigrés – Egypte, Liban, Maroc – on observe trois cas de figures bien différents :

¹¹ En raison, d'une part, du renchérissement du pétrole en 2006 et 2007 et, d'autre part, du redéploiement sur le Moyen-Orient d'une partie de leurs placements après le 11 septembre 2001, les économies du Golfe avaient connu une exceptionnelle croissance avant d'entrer dans la crise en 2008.

¹² La population immigrée en Arabie Saoudite se serait accrue de +14% au cours de l'année 2008, un chiffre sans précédent depuis la mise en place des politiques d'indigénisation de la main-d'œuvre dans le Golfe. Ahmad Al-Huthaifi, 'Expatriates number 10 million by end of 2008', communication privée.

- Une croissance spectaculaire jusqu'en 2008 incluse des remises d'épargne en Egypte, où elles proviennent d'abord des émigrés dans le Golfe ;
- L'amorce d'une décroissance en 2008 au Maroc, dont l'essentiel des émigrés se trouvent en Europe ;
- Une situation intermédiaire au Liban, dont les émigrés sont distribués entre le Golfe et le reste du monde.

Ces trois cas semblent appuyer les hypothèses faites plus haut quant à l'impact de la crise sur l'emploi des travailleurs migrants en Europe, d'un côté, et dans le Golfe, de l'autre.

Le rapport qui suit se compose de trois parties. La première est une mise à jour, par pays et par domaine (démographie et économie, législations, politiques) des rapports précédents. Les auteurs ont insisté sur les changements survenus au cours des deux dernières années plutôt que sur la situation générale, pour une présentation de laquelle le lecteur pourra se reporter aux rapports précédents. La seconde partie traite transversalement de la migration circulaire, d'un point de vue économique (Alessandra Venturini), statistique (Brahim El-Mouaatamid), juridique (Nathalie Jouant) et politique (Tamirace Fakhoury). Pour une approche plus détaillée de la migration circulaire dans les pays du SEM, le lecteur est invité à consulter la série de 35 études sur le sujet produites par le CARIM en 2008. La troisième partie se compose de trois annexes – statistique, juridique et politique – offrant une vue comparative des migrations au Sud et à l'Est de la Méditerranée.

Introduction

Philippe Fargues

The period covered in this latest report, the years 2007 and 2008, is characterised by the accentuation of the migratory trends described in previous reports¹: emigration from South and East Mediterranean countries (SEM) is continuing at a steady rate, while immigration to these countries is increasing, particularly in various irregular forms. However, this period differs from those preceding it in two ways.

The first difference is that public authorities have shown new interest in the management of migration. This is apparent in all SEM countries. This interest is no longer limited to attracting the savings remittances from their migrant workers abroad and maintaining the ties between diasporas and their country of origin, but involves other issues as well. These include, for example, the construction of a legislative framework for regulating the entry and stay of foreigners and their access to employment and services, as well as negotiations for legal channels of migration for their own nationals to which the SEM States have, one after the other, attached themselves during the past years. In this framework, this latest report examines one particular form of migration negotiated between governments, for which a renewed interest has been shown in 2007-2008: “circular” migration.

The second distinctive characteristic is the global financial and economic crisis which started in late 2007 and whose impact in SEM countries could be accentuated by their economic dependence on migration and money received from their expatriates. However, at the time of writing this report, the real impact of the crisis on migration remains more the subject of speculation than established fact.

I. The Continuation of Emigration

The SEM countries would today have an aggregate emigrant population of 12.7 million, defined – as far as the statistics allow – as persons born in a SEM country with the nationality of that country and now residing in another country, whatever nationality they may currently hold. There are 8.2 million (64.7%) of these emigrants in the European Union, 2.7 million (21.4%) in Arab countries (The Gulf, Libya and other SEM countries)² and 1.7 million (13.7%) in other regions of the world (Table 1). The figures above combine actual numbers of migrants residing in countries which produce statistics on migration, with estimates of migrants that are not covered by statistics, either because they belong to categories which are difficult to count (mainly temporary and illegal migrants), or because they reside in countries which do not provide statistics on their immigrants : the Gulf States (the destination for numerous migrants originating from Egypt, Jordan, Lebanon, Palestine, Syria and Turkey); Libya (notably migrants from Egypt and Tunisia); countries of sub-Saharan Africa (particularly migrants from Mauritania).

¹ Fargues, Ph. (Edited by) 2005, *Mediterranean Migration - Report 2005*, EUI-RSCAS e-publication, <http://www.carim.org/Publications/Annual.asp>, et Fargues, Ph. (Edited by) 2007, *Mediterranean Migration - Report 2006/7*, EUI-RSCAS e-publication, <http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AR2007.pdf>.

² Unlike the preceding reports, figures for the number of Palestinians living abroad (mainly in Arab countries) as estimated by the Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), are not included here. The figures from the PCBS actually cover the whole of the Palestinian diaspora, of which 95% were born after the exodus of 1948 and are therefore descended from migrants but not migrants themselves.

Table 1: Migrants originating from SEM countries - Latest available data in 2008 (stocks)

Region of residence / Origin country	European Union		Arab countries	Rest of the world	Total
	Statistics of destination countries	Statistics of origin countries			
Algeria	811,826	1,118,674	72,887	23,491	1,215,052
Egypt	177,674	106,398	1,928,160	381,400	2,415,958
Israel	47,750	n.a.	n.a.		n.a.
Jordan	20,531	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Lebanon	145,807	157,030	123,966	325,604	606,600
Libya	28,096	n.a.	n.a.		n.a.
Mauritania	12,314	20,000	24,000	206,000	250,000
Morocco	2,102,534	2,837,654	281,631	173,314	3,292,599
Palestine	4,195	n.a.	n.a.		n.a.
Syria	100,137	n.a.	n.a.		n.a.
Tunisia	365,003	846,803	142,655	28,715	1,018,173
Turkey	2,525,558	3,106,958	131,494	590,926	3,829,378
Total SEM	6,341,425	8,193,517	2,704,793	1,729,450	12,627,760

n.a.: not available

Source: Appendix I, Tables 1 & 2

The flow of emigration from SEM countries has continued in 2007 and 2008. This is demonstrated in the records of the receiving countries, where they exist, as well as in observations made in the SEM countries. In Spain municipal records show an increase in the number of immigrants of Moroccan origin of +71,397 during the year 2007 (+13.2%). In Italy in 2007 the number of residence permits granted to Moroccan migrants increased by +22,680 (+6.6%), for Tunisian migrants by +4,700 (+5.3%) and for those of Egyptian origin by +3,905 (+5.9%).³ Statistics provided by the countries of origin confirm the continuation of emigration. In 2007 the Tunisian consulates recorded a growth in the number of persons registered abroad of +45,030 (+4.6%), while statistics of entries and exits at the borders of Tunisia show a negative balance of -23,130. Emigration from Palestine has also continued to increase during the last five years: 12,000 departures in 2004, 16,000 in 2005, 25,000 in 2006 and a higher number in 2007. The migratory pressures being exerted on the Palestinian Territory, particularly Gaza, were manifested in January 2008 when in just a few days hundreds of thousands of people forced their way through the Rafah post on the border between Gaza and Egypt.

Continuing emigration from SEM countries can be explained, on the one hand, by the existence of well established diasporas which generate or facilitate further migration, notably via the channels of family reunification. On the other hand it can also be explained by the persistence of strong differentials – political as well as economic – between the North and the South of the Mediterranean and young people's increasing desire for mobility and to experience migration (see below).

Several surveys have revealed that the proportion of young people with the desire or intention to emigrate is not only extremely high, but is also rapidly increasing in the SEM countries. In Palestine, a survey carried out by the Palestinian Central Bureau of Statistics shows that a third of young people aged 10-29 (45% of boys and 18% of girls) is contemplating emigration. The reasons that they give for this are partly specific to Palestine (the lack of security due to the conflict with Israel), but otherwise they are the same as those given in all countries of the region: unemployment, under-employment, inadequacy in jobs offered compared with education received, low rewards to skills, lack of freedom and a deficit in governance. The young Palestinians who are now thinking of emigrating are mostly

³ Istituto nazionale di statistica ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2008*, http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20081009_00/testointegrale20081009.pdf

considering going to a Western country (47%) rather than a Gulf country (38%) despite the fact that they may have more contacts in the Gulf.

The reasons for which the Palestinian youth are aspiring to emigrate can also be found in other SEM countries, and have no direct link with the Israeli-Palestinian conflict. A now out of date survey carried out in Algeria in 2002 found that 37% of young people wished to emigrate (44% of young men and 29% of young women).⁴ Tunisia offers a unique opportunity to observe the trend in young people desire for emigrating over the last decade. The national youth surveys which have been carried out since 1996 have produced particularly striking results (Table 2): between the mid 1990s and the mid 2000s, the proportion of young people expressing a desire to emigrate has risen from less than a quarter to more than three quarters (76%). Whatever their age, sex, education or situation regarding employment a large majority of young Tunisians are considering emigration. It is, in all probability, an unprecedented phenomenon. However, what the surveys cannot assess is whether or not this expressed desire translates into successful emigration.

Table 2: Wish to emigrate among Tunisian youth 1996-2005
Percentage of young persons (15-29) who declare that they wish to emigrate

Individual characteristics	1996	2000	2005
Sex			
Male	28.9	53.5	84.2
Female	13.6	36.9	66.0
Total	22.0	45.2	75.9
Activity			
Employed	24.7	47.6	77.2
Unemployed	30.8	54.4	84.9
Student (secondary)	23.1	46.3	76.2
Student (University)	26.4	47.6	75.1
Girl at home	6.3	30.2	60.0
Total	22.0	45.2	75.9

Individual characteristics	1996	2000	2005
Age			
15 – 19	20.5	44.4	76.1
20 – 24	23.8	46.5	76.6
25 – 29	22.5	44.7	74.2
Total	22.0	45.2	75.9
Instruction			
Illiterate	5.8	2.6	66.0
Primary	19.3	44.9	77.0
Secondary	25.6	48.5	77.2
University	24.3	45.9	73.0
Total	22.0	45.2	75.9

Fourati, Habib 2008, Consultations de la jeunesse et désir d'émigrer chez les jeunes en Tunisie 1996 – 2005, CARIM http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10091/1/CARIM_AS%26N_2008_47.pdf

With the aim of re-opening channels of legal migration for workers, several governments amongst the SEM countries have signed bi-lateral agreements on the movement of labour with various other countries, European and otherwise. Egypt, encouraged by its collaboration with Italy for responding with Egyptian migrant workers to labour demand in Italy,⁵ has also signed a bi-lateral agreement with Canada, as well as a Memorandum with Libya in order to regulate of the employment of Egyptian workers in Libya so as to protect their rights. In 2007 Mauritania signed an agreement with Spain for the management of migratory labour flows between the two countries. Tunisia has embarked upon a scheme of collaboration with Italy to promote legal migration by adapting the Tunisian labour supply to match employment demand in Italy, with a view to offering an alternative to irregular migration. In the same vein, in 2008, Tunisia signed a framework agreement with France on mobility. The impact of these agreements remains to be evaluated. In comparison with the real volume of migration between SEM countries and Europe (in hundreds of thousands), the number of migrants from SEM countries

⁴ Hammouda, Nacer-Eddine 2008, Le désir de migration chez les jeunes algériens. Analyse micro-économétrique. CARIM ASN 2008/42

http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/8629/1/CARIM_AS%26N_2008_42.pdf

⁵ Roman, Howaida 2008, *Italian-Egyptian Model in Managing the Emigration from Egypt to Italy. Dimensions and Prospects*, CARIM ASN 2008/18, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/8339/1/CARIM_AS%26N_2008_18.pdf

actually recruited to Europe by virtue of one of these bilateral agreements seems to be very limited (ranging from several dozen to several hundred individuals).

Negotiating on behalf of their workers for new employment opportunities abroad is just one aspect of the SEM States' policy on emigration. Managing the link between the emigrants and their country of origin is another. The years 2007 and 2008 did not see any particular advances in this area where policies which were already established were simply renewed. These are aimed, on the one hand, at involving the diasporas in the economic development of their countries of origin (for example using tax exemptions and bank facilities to encourage the remittance of savings and investments) and on the other at maintaining links with the culture of these countries (for example through the teaching of language and religion).

Little progress has been made on the third element, that of the link between emigrants from the SEM with politics and citizenship in their countries of origin. In Lebanon the question of emigrants' right to vote and the right of their descendants to nationality has not progressed. In Mauritania, the Ministry in charge of Mauritians abroad, created in 2008, has not yet tackled the issue of the participation of emigrants in the public affairs of the country. On the other hand, in Morocco, the rights which were revoked in 1993 (the right to vote and eligibility for Parliament of Moroccans living abroad) have been partially reinstated by the reform of the electoral Code in 2007 which allows Moroccans born abroad to sign onto the electoral roll in the country. It should also be noted that the Moroccan Code on nationality, which was revised in 2007, established equality between men and women with regard to the transfer of Moroccan nationality to children born from a mixed marriage.

II. The Rise of Irregular Immigration

All the SEM countries have now become countries of immigration. In the mid-2000s, the SEM region had a minimum of 5.6 million immigrants, including 3.6 million migrants in irregular situation (Table 3). This tendency, already highlighted in previous reports, has been accentuated in recent years due to the pressure of external events (conflicts in Iraq and Darfur) and internal economic developments. So much attention is given, from both Mediterranean coasts, to clandestine migration to Europe originating in, or transiting through, SEM countries, that less is said about irregular immigration actually to SEM countries themselves. It is however one of the key phenomena of the first decade of this century.

Table 3: Immigrants in SEM countries around 2005

Type of migrants		Number
Regular		2,001,963
Irregular	Labour migrants	2-3 million
	Refugees	1,467,359
	Transit	<200,000
	Sub-total irregular	± 3,600,000
Total		> 5,600,000

Aggregate numbers for Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Mauritania, Morocco, Palestine, Syria, Tunisia & Turkey

Source: Fargues, 2009

The necessary vocabulary for describing this phenomenon has not yet been established. Official documents generally talk about illegal migration (that which is against the law) and more rarely about irregular migration (that which contravenes rules or regulations). The academic community (as well as the International Organisation for Migration, IOM) prefers this last term as it does not criminalise the migrant in the same way as using the phrase illegal migrant. This term is also more suitable for being adapted to the diverse cases of people who are in irregular situations.

The regulation which an irregular migrant infringes can be in relation to their entry into a country, the conditions under which they stay or their job situation. One individual person can find themselves within the rules according to one or another of these elements whilst being in breach of others; for example they can enter legitimately but stay and work on an irregular basis, or enter irregularly but stay and work regularly or be in an authorized situation regarding their entrance into and stay within a country whilst not being able to work legally, etc. In addition, the regularity or irregularity of a situation is the result of a regulation or a law. It can be that an individual finds themselves in an irregular situation because they have broken the law, intentionally or otherwise, but it can also be that it is the law which has changed. In short the situation of one individual can vary with time. Such a person could be in a regular situation at one time (t1) but irregular at another (t2) if their visa has expired between t1 and t2, or if the legislation regarding the conditions of residence for foreigners in a country changes between these dates.

Several changes of this nature have occurred recently in SEM countries, for example:

- In Egypt the legal status of Sudanese nationals has varied several times: the freedom of movement and residence which had prevailed since the independence of Sudan in 1956 – until this time the country was an Anglo-Egyptian condominium – was succeeded, in 1995, by a visa requirement which put the majority of Sudanese in Egypt into a situation of irregularity. This remained until the signature of the “Four Freedoms Agreement” in 2004 (freedom of movement, residence, work and ownership) between Egypt and Sudan which, in theory (but not in practice as in 2008 the agreement had not yet been fully implemented), re-established the right to reside for the Sudanese.
- In Syria, a country open to nationals of all other Arab countries in compliance with a pan-Arabic principle, the visa obligation imposed on Iraqis since 2007 has suddenly transformed hundreds of thousands of refugees who had originally been admitted as “guests” into irregular migrants, without their refugee status being recognised (a status which Syria, Jordan and Lebanon reserve only for Palestinians).
- Libya, in making the residence of all immigrants subject to obtaining a visa whatever their nationality, has potentially transformed all workers originating from countries with which agreements on freedom of movement had previously been concluded (the countries of the Maghreb Arab Union and those of the Community of Sahel Saharan States) , into irregular migrants. These people were legally resident in Libya without a visa in application of these agreements.
- In Jordan, with the new employment legislation of 2007 which reserves a certain number of professions for Jordanian citizens, between 100 and 200 thousand Egyptian farmers long established in the valley of the Jordan River found themselves potentially, from one day to the next, in a situation of irregularity.

On the other hand, irregular migrants could find that their status becomes regularised if they benefit from an amnesty. It should be noted that there can be two sorts of amnesties, depending on whether they regularise the residence of the migrant (by granting a visa or residence permit), or, on the contrary, their departure from the territory (by lifting the sanctions, notably prison sentences or fines imposed upon migrants who have been arrested whilst they were in an irregular situation).

How many irregular migrants are there currently in the SEM countries? Work undertaken by CARIM in 2008⁶ demonstrates that irregularity is the most common condition amongst migrants in the SEM countries⁷. Table 3, above, shows that out of the 5.6 million immigrants that these countries receive, about 3.6 million, that is 64%, are in an irregular situation, as opposed to 2 million who are in

⁶ (<http://www.carim.org/index.php?areaid=8&contentid=235&callTopic=7>)

⁷ Fargues Ph. 2009, Irregularity as Normality among Immigrants South and East of the Mediterranean, *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2009/02*,

a regular situation (36%). In Table 4, we see that, without exception, irregular immigrants are present in all the SEM countries, and in five countries – Syria, Libya, Lebanon, Jordan and Turkey – they make up the majority of immigrants.

Table 4: Immigrants (1) in SEM countries according to their situation - Early 2000s

Country	Regular situation	Irregular situation (minimum)	Ratio irregular / regular
Algeria	80,238	10,000	0.1
Egypt	115,589	100,000	0.9
Israel	189,000	100,000	0.5
Jordan	392,273	600,000	1.5
Lebanon	302,315	400,000	1.3
Libya	449,065	1,000,000	2.2
Mauritania	48,000	10,000	0.2
Morocco	62,348	10,000	0.2
Palestine	n.a.	422,000	n.a.
Syria	55,000	700,000	12.7
Tunisia	35,192	10,000	0.3
Turkey	272,943	300,000	1.1
Total SEM	2,001,963	3,662,000	1.8

n.a.: not available

(1) Non-citizens or born-abroad residents according to most recent official records (census, survey or residency statistics).

There are three clearly distinct types of irregular migrants in the SEM countries:

- Migrant workers responding to a demand for labour on the local labour market; however, as these are usually unrecognised informal jobs they do not provide the right to reside in the country.
- Refugees and asylum seekers who find themselves stranded in the country where they have found refuge but where they cannot obtain residents' status and are either waiting for resettlement in a third country or for return to their country of origin when the conditions allow.
- Transit migrants who are attracted to a region further away (Europe for the most part) which they cannot enter for lack of a visa so, contrary to their initial plans, they find themselves stuck in a SEM country.

Type 1 – Migrant workers in irregular situations

According to the country and sector, SEM labour markets are more or less open to migrant workers. Certain positions in the formal sector are open to foreigners and generally give them the right of residence; migrant workers in this type of employment therefore find themselves in a regular situation. In contrast, jobs in the informal sector for which foreigners can be sought (if they accept lower salaries than the natives or jobs that the natives no longer want, for example) do not generally provide the right to residence so the migrant workers in these kinds of jobs are in an irregular situation. A notable difference between workers in regular and irregular situations is that the former migrate because they

have secured a job while the latter find themselves seeking employment once they have migrated: in the first case work comes first and in the second case it is migration.

Table 5 provides the most recent estimates. Here one sees the importance of Libya as an employment marketplace for nationals of neighbouring countries, whether they be Mediterranean (Egypt, Tunisia) or Sub-Saharan (Chad and Sudan). As Libya has always been anxious to bring its migration policy into line with its foreign policy, rather than the actual employment situation, immigrants there can find themselves in an unstable situation and it is not uncommon for them to go from being regular to irregular and vice versa. How many irregular migrants did the measures taken in 2007 create? Potentially all those who had been admitted without a visa during the time when nationals of neighbouring countries enjoyed freedom of entry and stay in Libya, therefore the majority of Arab and African immigrants. Expulsions of huge numbers of irregular migrants from Libya took place in 1995 and in 2003-2005; new expulsions of unknown numbers also took place in 2008.

Two other countries have labour markets widely open to migrant workers in sectors which do not provide the right to residence. In Lebanon, Syrian workers without a work or residence permit – either employed on a seasonal basis in agriculture or construction, or established on a more long term basis in low skilled jobs – could number hundreds of thousands, or even half a million. If no cases of Syrian workers deported from Lebanon have been reported, the situation of unease caused by the withdrawal of the Syrian army in 2005 led many of them to leave Lebanon. Three years after, however, the numbers of Syrian workers seemed to have returned to their pre-2005 level. In Jordan, a significant proportion (maybe the majority) of the some 400,000 immigrant workers present in the country, found themselves transformed into irregular migrants from one day to the next, without being informed, by the law of 2007 which reserved for Jordanians a number of jobs that were mostly occupied by immigrants. Before the law of 2007 came into force mass expulsions took place (23,691 in 2005 and 10,625 and these seem to have been followed on in 2007 and 2008, notably with the expulsion of 5,000 Bangladeshis from Jordan).

Table 5: Stocks of irregular labour migrants* into SEM countries, second half of the 2000s

Country	Estimated number	Main origin
Algeria	> 10,000	Mali, Niger
Egypt	> 100,000	Sudan
Israel	±100,000	Former Soviet Union
Jordan	> 100,000	Egypt, Bangladesh
Lebanon	400 - 500,000	Syria
Libya	1.0 - 1.2 million	Sudan, Egypt, Tunisia, Chad
Mauritania	< 10,000	Sub-Saharan Africa
Morocco	± 10,000	Sub-Saharan Africa
Palestine	422,000	Israel
Syria	< 10,000	
Tunisia	< 10,000	
Turkey	[100,000 ; 1/2 million]	Moldova, Romania, Ukraine, Russia
Total	2-3 million	

* Migrant workers and members of their families
Sources: various, see Fargues, 2009

Type 2 – Refugees

The SEM countries produce and receive more refugees than any other region in the world. Out of the 15.2 million refugees worldwide at the beginning of 2007, 5.1 million of them came from SEM countries (34% of the world total) and 5.9 million (39% of the world total) were received by them. What is more, although globally on average the number of refugees is decreasing, in the SEM

countries their numbers are increasing. There are two reasons for this: the worsening political crises in Iraq and Sudan (Darfur) and the continuing growth of the number of Palestinian refugees registered by the UNRWA in the SEM countries (Table 6).

This last point requires an explanation. Two definitions of refugee status exist in the region:

- The generic one of the Geneva Convention of 1951 :
A refugee is a person who “owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion, is outside the country of his nationality, and is unable to or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country...”
- The specific and functional type as defined by the UNWRA (1950):
“Palestine refugees are persons whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948, who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict [...] UNRWA’s definition of a refugee also covers the descendants of persons who became refugees in 1948.”

Table 6: Refugees in SEM countries – beginning 2007

Country of asylum	UNHCR Refugees and asylum seekers	UNRWA Refugees	Total
Algeria	95,121		95,121
Egypt	104,390		104,390
Israel	1,700		1,700
Jordan	519,477	1,858,362	2,377,839
Lebanon	22,743	408,438	431,181
Libya	4,754		4,754
Mauritania	861		861
Morocco	1,878		1,878
Palestine	0	1,739,266	1,739,266
Syria	707,422	442,363	1,149,785
Tunisia	161		161
Turkey	8,852		8,852
Total	1,467,359	4,448,429	5,915,788

Source: UNHCR & UNRWA

Apart from the Palestinian refugees of the UNRWA, how many refugees are there in the SEM countries? The statistics do not allow us to give a straight answer. To be counted as a refugee it is necessary to be recognised as such. As the SEM countries do not regard themselves as countries of resettlement for refugees, for the most part, asylum seekers do not obtain refugee status there. These are *de facto* refugees, stuck in the SEM countries where they have sought refuge with no status, facing an indefinite wait (which can last a lifetime) to return to their country of origin or be resettled in a third country. The figures in column (1) of Table 6 are therefore estimates (sometimes based on numbers declared by the countries’ authorities) and not the result of a strict count.

Amongst the non-Palestinian refugees Iraqis are the most numerous. According to the unverified estimations of the HCR there are about two million of them. Between 1 and 1.5 million in Syria, 450-500,000 in Jordan, 100,000 in Egypt – but “only” a bit less than 17,000 according to the sole statistical

survey carried out on Iraqi refugees in Egypt (Fargues, Elmasry, Sadek 2008) – and 25-50,000 in Lebanon. In Syria and Jordan, which are the two main recipient countries, they are accepted as “guests”, meaning they are accepted but only temporarily and they have no right to work or receive any protection or assistance.⁸

Type 3. Transit Migrants

Transit migrants in the SEM countries are people who cannot reach the destination of their choice (Europe) for lack of the required visa. They are waiting to find a way to reach this destination and over time their transit becomes stay. All the SEM countries, from Mauritania in the west to Turkey in the East, have, over the course of the last two decades, been transformed into transit countries for those travelling to Europe.

How many transit migrants are there in the SEM countries? The statistics in this area are even more inadequate than those for *de facto* refugees or irregular migrant workers. Aggregating figures provided by the police and various NGOs allows for a maximum estimation of 200,000 transit migrants in the region (Table 7).

Table 7: Transit migrants present in SEM countries around 2005

Country	Estimated number	Country	Estimated number
Algeria	> 10,000	Turkey	> 50,000
Libya	> 10,000	Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Palestine, Syria, Tunisia	Not available
Mauritania	± 30,000		
Morocco	> 10,000	Total SEM	< 200,000

Sources: CARIM, Irregular Migration Series <http://www.carim.org/index.php?areaid=8&contentid=235&callTopic=7>

According to data collected by an Italian NGO on deaths and disappearances at sea (Table 8), it would seem that the number of clandestine sea crossings from SEM countries to Europe is not increasing (in fact it may even have decreased in 2008) but the routes are changing. The most ancient route across the Straits of Gibraltar is being used less and less and has been successively replaced by that from Mauritania, or even Senegal, to the Canary Islands (on which traffic peaked in 2006), from Turkey to the Greek Islands of the Dodecanese (on which traffic peaked in 2007) and lastly from Libya to Italy on which traffic peaked in 2008).

How many transit migrants are there who attempt (sometimes successfully) the crossing to Europe? And for how many does transit in the SEM countries become a more long period of stay? The rare surveys carried out in the Maghreb or in Turkey do not allow us to assess this. With the extension of their stay in countries initially seen as a place of transit, transit migrants soon become mixed up with the more significant mass of migrant workers in irregular situation. On the other hand, it is not always possible to distinguish them from refugees. The two groups exist side by side in what the HCR calls flows of “mixed migration” where transit migrants and refugees, sometimes from the same countries of provenance, resort to the same smugglers and find themselves in the same circumstances.

⁸ Olwan, Mohamed 2009 Iraqi Refugees in Neighbouring Countries. A New Forced Protracted Displacement in the Region, *CARIM Research Report RR-2009/13*.

Table 8: Dead and missing persons on sea routes of irregular migration from SEM to Europe 2000 - 2008

Year\ Route	Sicily + Sardinia	Gibraltar + Ceuta & Melilla	Canary Islands	The Aegean Sea	Total
2000	0	127	16	32	175
2001	8	157	40	102	307
2002	236	106	39	94	475
2003	413	108	130	81	732
2004	206	64	232	103	605
2005	437	146	185	98	866
2006	302	215	1,035	73	1,625
2007	621	142	745	257	1,765
2008	702	216	136	181	1,235
Total	2,925	1,281	2,558	1,021	7,785

Source : <http://fortresseurope.blogspot.com/>

The three categories above – irregular migrant workers, transit migrants and refugees – all migrate for different reasons, but from the moment that they find themselves in the SEM countries they largely have similar existences. The irregular situation of all these migrants engenders a number of common consequences. The fact that they have entered the country in a clandestine manner and are staying there on an irregular basis, in terms of employment, puts them into the market for informal and irregular work which is most likely to be under paid, unstable and unprotected. They are therefore in a vulnerable situation. Together, they form large pools of under-employed workforce which contribute to keeping the cost of labour low in labour markets already characterised by high local unemployment. Also, paradoxical as this may seem, this type of irregular migration acts as a regulator in the labour markets of the SEM countries. There is every reason to believe that this situation will continue to exist.

IV. Circular Migration

The communication from the European Commission of May 2007 on Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries” launched a debate surrounding the introduction of these measures which include “incentives encouraging the return of seasonal or temporary migrants and favouring the truly circular character of migration” (COM (2007) 248 final). Circularity means that a migrant makes a commitment to return to their country of origin even before they leave it, or even that return becomes an obligatory stage in the migratory process. In the SEM countries this form of mobility is a reminder of the temporary migrations of the 1960s, organised according to bilateral agreements between various countries of Western Europe.

The concept of circular migration, promoted by political actors, poses two questions:

- Is this a new form of migration or is it actually already taking place under another guise, notably in the SEM countries, and are there lessons to be learnt from past or present experiences of circular migration?
- What benefits does this form of migration bring to migrants, receiving countries and countries of origin?

In answer to the first question about whether circular migration is new or not, the response is no. It concerns a form of mobility invented, in certain contexts, by migrants themselves and in others by their employers, before governments re-discovered it.

The oldest case of circular migration could be that of the Chinese community in the United States during the period of the *Chinese Exclusion Act* (1882-1943). This law, which was designed to curb Chinese immigration, banned new Chinese workers from entering the United States and denied Chinese immigrants the benefit of family reunification and the right to marry. To by pass this it seems that the Chinese immigrants in the United States organised an invisible circulation of migrants on a large scale by secretly sending older workers back to China and replacing them as and when required, with young workers who entered the country secretly.⁹ As such, the migrants themselves invented, against the law, a particular form of circular migration in the interests of their community.

In Western Africa another type of circular migration prevailed in the first half of the twentieth century, not on the initiative of migrants but their employers. Pendulum migration between two distant regions – that of the domestic community of the worker and that of the large plantation employing them on a seasonal basis – was a frequent method used by capitalist plantation companies to recruit a salaried agricultural workforce during the colonial period. This was particularly beneficial for the employer as they only had to pay workers for part of the year, due to them returning home in the low season.

At present, various forms of circular migration are common practice in the SEM countries, as countries of origin as well as countries of destination of circular migrants. We observe frequent cases of circular migration, legal or otherwise, sometimes managed by governments but more often by employers or migrants themselves. The actual figures involved are into the millions and include:

- The entire Arab and Turkish migration to the Gulf. This migration is temporary in status, although in reality a part of it tends to become permanent;
- Syrian workers in Lebanon;
- Trans-border flows of workers between the ex-Soviet Union and Turkey;
- Egyptian farmers in Jordan;
- Non-Jewish migrant workers in Israel;
- Domestic workers from South Asia and the horn of Africa in Egypt, Lebanon, Syria and Jordan etc.

Table 9 below details these movements.

⁹ Chew, Kenneth S.Y. & John M. Liu 2004, “Hidden in Plain Sight: Global Labor Force Exchange in the Chinese American Population, 1880-1940”, *Population and Development Review*, 30(1): 57-78.

Table 9: Recent experiences of circular migration in SEM countries

Country	Experience of circular migration	
	As sender	As receiver
Algeria	1960-70s: Bilateral agreements with European countries for guest workers programmes	Chinese and other foreign workers temporarily employed in Algeria by foreign firms contracting with the Government of Algeria
	Agence Nationale de l'Emploi (ANEM): matches the supply of Algerian labour with the demand on external markets / reciprocally manages the employment of foreign workers in Algeria	
Egypt	Temporary migration to the Gulf, Libya and Jordan	De facto circular, regular migration of mostly female domestic workers from Asia and Africa
	Italian-Egyptian cooperation: IMIS (Integrated Migration Information System) and IDOM (Information Dissemination on Migration financed by Italy and implemented by the Egyptian Ministry of Manpower and Emigration and IOM	
Israel	Jewish passing-migrants: immigrants from one country leaving for another country after a temporary stay in Israel, at the risk of losing their 'absorption package'.	Some features of de facto circular migration of non-Jewish foreign workers entering and re-entering Israel (long-term, repeated temporary migrants)
Jordan	Unmanaged, but organised, temporary migration of Jordanians to the Gulf labour markets; Jordanian companies operating abroad	De facto circular migration of 300,000, mostly single men and largely irregular foreign workers moving back and forth with their origin countries
		De facto circular, regular migration of mostly female domestic workers from Asia and Africa
		2007 memorandum of understanding between Jordan and Egypt regulating the entry and stay of Egyptian workers based on the needs of the Jordanian labour market. Egypt required to keep a computerized database of workers wishing to work in Jordan.
		Qualifying Industrial Zones (QIZs) set up in the framework of a Free Trade Agreement signed between the US and Jordan in 2001: export-led, labour intensive industrial plants; 60% foreign workforce on limited duration contract. Conditions of work denounced by a 2006 report of the National Center for Human Rights.
Lebanon	Predominant pattern of de facto circularity among traditional Lebanese migration of unaccompanied men to Africa and to Gulf countries	De facto circular migration of Lebanese citizens permanently established abroad but keeping an economic activity in Lebanon and travelling back and forth
		De facto circular migration of mostly female domestic workers from Asia and Africa
		De facto circular, unmanaged, irregular, large-scale (1/2 million?) migration of mostly Syrian temporary and seasonal workers to Lebanon
Libya		Community of Sahel-Saharan States CEN-SAD established in 1998 and Arab Maghreb Union (1989), two frameworks providing for the freedom of circulation, residence, work, ownership and economic activity. Freedom of entry unilaterally abolished by Libya in 2007.

Country	Experience of circular migration	
	As sender	As receiver
		Traditionally an open labour market for temporary migration; Irregular stay penalized by the 2004 law on Entry and Exit of Foreigners and readmission agreements (2006) with Egypt, Niger, Chad, Algeria, favouring de facto circularity of migration to Libya.
Mauritania	Traditional network of Mauritanian traders across Western Africa: men alone, families left behind in Mauritania	Unmanaged, irregular, temporary presence of migrant workers in Mauritania: 2/3 declare their intention to return to their home countries
	Seasonal migration to plantations in Senegal	
	In the 2000s, agreement with the United Arab Emirates for the temporary migration of Mauritanians to serve in the UAE military and police	
	2007 bilateral agreement with Spain, providing for seasonal employment opportunities to Mauritanian workers	
Morocco	1960-70s: Bilateral agreements with European countries for guest workers programmes	
	Agreements signed by Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC) with France (2001) and Spain (2003) providing for the joint selection and management of temporary migrant workers.	
Palestine	Daily commuting of Palestinian workers to Israel cannot transform into circular migration because the permission to work does not allow to stay in Israel at night.	
Syria	Unmanaged, irregular, large-scale (1/2 million?), temporary or seasonal migration of unskilled male workers to Lebanon	
Tunisia	De facto and unmanaged circular migration from Tunisia attested by a significant of mostly young unmarried migrants returning to thy country.	
Turkey	Temporary migration managed under bilateral agreements with Germany and other European countries in the 1960-70s, with Saudi Arabia, Libya and Iraq in the 1980s with Russia and Ukraine countries in the 1990-2000s. Matching demand on external markets with supply from Turkey now dealt with by the Turkish Employment Organization (TEO).	Informal circular migration of irregular workers moving back and forth between Turkey and their country of origin in order to renew short term visas or change passport and remain legal regarding stay
	Unmanaged pendular migration: Turkish dual citizens 2nd generation migrants in the EU moving back and forth between Turkey and their country of second citizenship	

Source: papers presented at the CARIM Training Session on Circular Migration, Florence, 18-19 October 2007

Algeria Kerdoun, Azzouz *Aspects juridiques de la migration circulaire en Algérie. Changements et perspectives*
 Labdelaoui, Hocine *La dimension socio politique de la migration circulaire en Algérie*

Egypt	Nassar, Heba <i>The Role of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area. The Egyptian Case</i> Roman, Howeida <i>Italian-Egyptian model in managing the emigration from Egypt to Italy: dimensions and prospects</i>
Israel	Mundlak, Guy <i>Circular migration (CM) in Israel: Law's role in circularity and the ambiguities of the CM strategy</i> Yacobi, Haim <i>Circular Migration in Israel</i>
Jordan	Arouri, Fathi <i>Circular Migration in Jordan, 1995-2006</i> De Bel-Air, Françoise <i>Circular Migration to and from Jordan: An Issue of High Politics</i> Olwan, Mohamed <i>Circular and Permanent Migration: A Jordanian perspective</i>
Lebanon	Kasparian, Choghig <i>La migration circulaire : perspective démo-économique au Liban</i> Kiwan, Fadia <i>La perception de la migration circulaire au Liban</i>
Libya	Perrin, Delphine <i>Aspects juridiques de la migration circulaire dans l'espace euro-méditerranéen. Le cas de la Libye</i>
Mauritania	Bensaâd, Ali <i>Mauritanie : L'inhibition des « effets retour » de circulations migratoires diverses et intenses</i> El Yessa, Abderrahman <i>L'encadrement juridique des migrations en Mauritanie est-il favorable à la migration circulaire ?</i> Sidna Ndah, Mohamed-Saleh <i>Eléments de migration en Mauritanie</i>
Morocco	Khachani, Mohamed <i>La migration circulaire : cas du Maroc</i>
Palestine	Khalil, Asem <i>The Circulation of Palestinian Refugees and Migrants</i>
Syria	Kawakibi, Salam <i>Migration circulaire des Syriens : Etat et perspectives</i>
Tunisia	Ben Cheïkh, Farah & Hafidha Chekir <i>La migration circulaire dans le contexte juridique tunisien</i> Fourati, Habib <i>Les migrations de retour entre mai 2005 et mai 2007, comme indices de</i>
Turkey	İçduygu, Ahmet <i>Circular Migration and Turkey: An Overview of the Past and Present – Some Demographic Implications</i> Kaya, Ibrahim <i>Circular Migration And Turkey: A Legal Perspective</i> Kirisci, Kemal <i>Informal "circular migration" into Turkey: The bureaucratic and political context</i>

To the second question, that of knowing if circular migration is profitable and, in this case, to whom, a group of responses based on common sense rather than on well established results can be bought.

The implicit hypothesis of governments of countries of destination promoting circular migration today is that it is beneficial for them. It brings economic benefits to the host country, notably flexibility of labour and adaptability according to the needs of the labour market, whilst sparing them the social costs of permanent migration. The experience of the Middle Eastern countries (particularly the Gulf States) is, however, less positive. Admitting workers without offering them the slightest perspective of becoming fully fledged actors in society, let alone citizens, does not produce an integrated society where members all share the same aim. It creates a society in two parts, on the one hand the natives and on the other the foreigners, the two parts sharing nothing more than an asymmetric economic relationship.

Does circular migration benefit migrants? To a certain extent, yes. Permanent migrants who leave their country with no prospect of returning pay a certain emotional price which circular migrants are partly exempt from. Furthermore, many young adults aged 20 – 30 living in the SEM countries experience a long waiting period – waiting for a job once they've finished their studies, then saving enough to start a family once they have found their first job – they would maybe prefer temporary migration to this waiting. For many who undertake circular migration, it too often goes hand in hand with risk, lack of protection and denial of fundamental rights. To become really attractive and offer a viable alternative to informal or irregular migration, which it is trying to reduce, circular migration must be accompanied by a guarantee of these rights.

This applies as much to circular migrants from the SEM countries, in the Gulf or Libya for example, as to circular migrants coming to the SEM. Violations of the rights of certain migrant workers employed in domestic service in the SEM countries (passport confiscation, unpaid salaries, physical abuse etc) have sometimes provoked a reaction in their countries of origin. It is for this reason that in January 2008 the government of the Philippines put a stop to the emigration of its citizens to Jordan, in order to negotiate minimum salaries and a guarantee for the respect of human rights with the Jordanian government.

Lastly, does circular migration benefit the countries of origin? In the absence of empirical results, we can only speculate. The general view is that circular migrants send more money to their country of origin than permanent migrants as they do not plan to stay in the host country and will return to their families and communities in their country of origin. Their savings will be used more for investment (in view of their return) than in consumption (assistance to the family in the country of origin). What is more the qualifications they have obtained abroad will, *in fine*, benefit their country of origin. If circular migration is supposed to benefit countries of origin more than those of migration, this will be felt more when the migrant returns than during their time abroad. In other words this refers to uncertain deferred advantages, the realisation of which depends entirely upon the country of origin of migrants and not the host country that they have already left, and whose responsibility is then lifted.

In order for the European policies promoting circular migration to be well received in the SEM countries, including the obligation to return, it will be necessary to gain the confidence of the populations who have had mixed experiences of circular migration in various circumstances.

IV. The Impact of the Financial Crisis

Has the world financial and economic crisis which started in 2007-2008 already had an impact on international migration to the South and East of the Mediterranean? At the time of compiling this report, there was little factual data available on the nature and scale of the impact. We are therefore still at the speculative stage.

Migrants from the SEM countries, in part, head towards Europe and North America and the rest go to the Gulf or Libya. Both are seeing the number of offers of employment being reduced. This can generate, on the one hand a growth in return migration, and on the other a reduction in new emigration.

Europe is experiencing growing unemployment. The trend for natives to take jobs previously occupied by migrant workers – particularly from the Maghreb - has already been seen in Spain in agriculture and the service sectors. We can therefore speculate that the rise in unemployment in Europe is already reducing the number of openings for low skilled migrant workers.

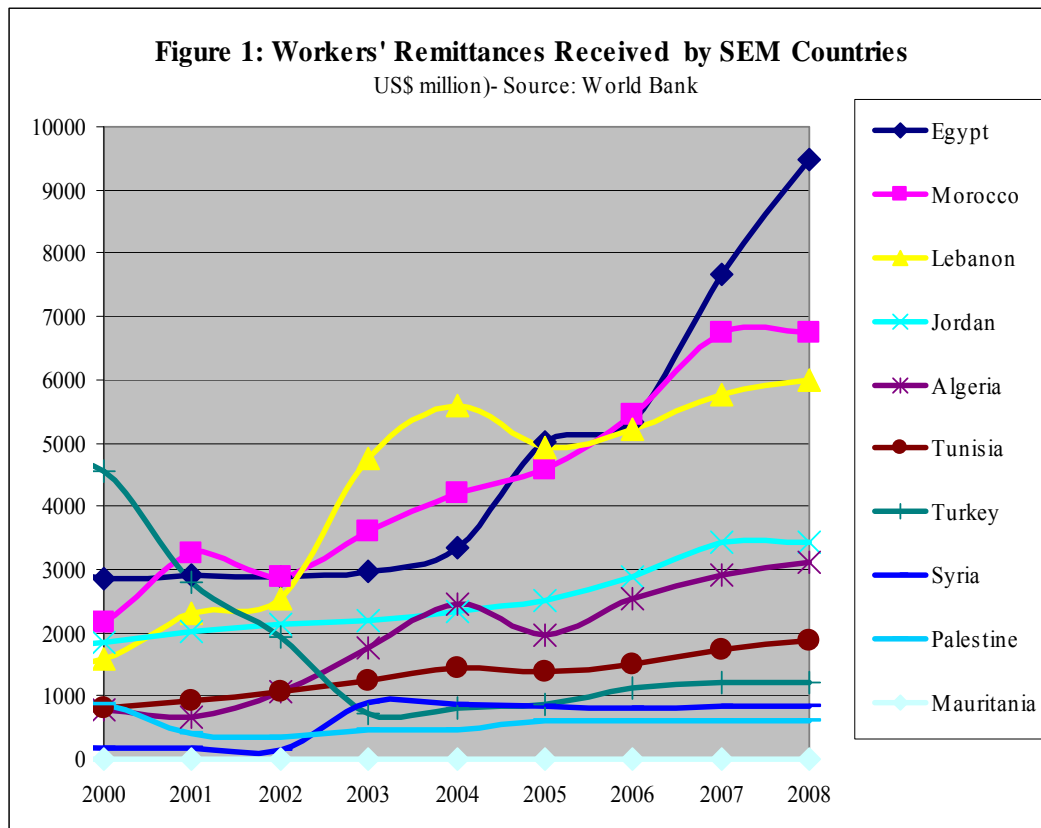
In the Gulf the economies are doubly affected by the crisis; on the one hand by the drastic fall in the price of oil, their main export, and on the other hand by the crashing of the global financial markets on which they are major investors. However, the year 2008 followed several years of unprecedented financial gain¹⁰, notably 2007 which was a year of exceptional prosperity in the economic history of the Gulf. The employment of migrant labour from the Arab countries peaked in 2008 due to projects started in 2006-2007, all the more so because the policies for the indigenisation of the workforce put into place in the 1990s have largely missed their objective.¹¹ However, one could think that the reversal of migratory tendencies expected with the crises in the Gulf countries'

¹⁰ Partly due to the rise in the price of oil in 2006 and 2007 and partly due to the redeployment of some of their investments to the Middle East following 11 September 2001, the Gulf economies experienced exceptional growth before entering the crisis of 2008.

¹¹ The immigrant population in Saudi Arabia grew by +14% during the year 2008, a figure without precedence since the putting into place of the policies on the indigenisation of the work force in the Gulf. Ahmad Al-Huthaifi, "Expatriates number 10 million by end of 2008", private communication.

economies, has simply been delayed by the effects of a particularly favourable situation in 2006-2007 and will be felt in 2009.

The crisis does not only affect employment in migrants' countries of destination but also their countries of origin. It could be that this is being translated into a reduction in opportunities for regular migration in Europe and the Gulf and at the same time into continuing migratory pressures in the SEM countries, therefore creating an increase in irregular migration due to a lack of legal channels. In the SEM countries the crisis could also be having more of an effect on the formal sector than on the informal sector, which would then offer an alternative to irregular migration.



Number and status of migrants aside, the crisis could have repercussions on financial remittances to countries of origin, and therefore add another indirect effect to the other ramifications of the crisis for the economies of these countries. The figures from the World Bank (Figure 1) do not allow a definite conclusion to be drawn. If we consider the countries which are the three main recipients of financial transfers from their emigrants – Egypt, Lebanon and Morocco – we observe three very different sets of figures:

- Until 2008, a spectacular growth in savings remittances in Egypt, mainly from emigrants in the Gulf;
- The beginning of a decline in Morocco in 2008. Most Moroccan emigrants are in Europe;
- A middling situation in Lebanon whose emigrants are distributed between the Gulf and the rest of the world.

These three cases seem to support the hypotheses given above about the impact of the crisis on the employment of migrant workers in Europe on the one hand and the Gulf on the other.

The report which follows is composed of three parts. The first is an update of previous reports by country and by subject area (demography and economy, legislations and policies). The authors have put more emphasis on the changes which have taken place over the last two years than on the general

situation. For a presentation of this the reader can refer to the preceding reports. The second part provides a transversal examination of circular migration, from an economical point of view (Alessandra Venturini), statistical (Brahim El-Mouaatamid), legal (Nathalie Jouant) and political (Tamirace Fakhoury). For a more detailed approach to circular migration in the SEM countries, the reader is invited to consult the series of thirty five studies produced on the subject by CARIM in 2008. The third part is made up of three annexes – statistical, legal and political – which offer a comparative examination of migrations to the South and East of the Mediterranean.

ALGERIA

ALGÉRIE

Algérie : la dimension démographique et économique des migrations

Nacer-Eddine Hammouda

Introduction

La question de la migration internationale au niveau de la zone méditerranéenne est de plus en plus fréquemment remise au devant des sujets d'actualité. La conjoncture actuelle indique la prédominance d'une gestion de type sécuritaire, fondée sur des restrictions de plus en plus sévères imposées à la circulation des personnes qui se trouvent fortement limitées dans leurs mouvements migratoires. L'Algérie vient de s'ajouter aux deux autres pays de l'Afrique du Nord, Maroc et Tunisie, qui ont renforcé leurs législations pour la protection de leurs frontières respectives et restreindre la circulation terrestre des populations des pays enclavés au sud du Sahara.

L'examen de la migration internationale en Algérie est un défi pour un pays qui est à la fois d'émigration, de transit et d'immigration. Devant l'absence de données statistiques et le flou des discours sur la migration, il s'avère difficile de cerner et mesurer la migration en Algérie dans ses différentes facettes. Toutefois, cette note représente un aperçu des aspects qui ont marqué la migration algérienne ces deux dernières années. Ces aspects ont été traités en tenant compte du spectre migratoire algérien d'aujourd'hui dans le sens où l'Algérie est considérée à la fois un pays de départ, de transit et d'accueil.

1. Esquisse de quelques figures de la migration circulaire

Selon des études récentes¹, nous avons pu identifier quatre figures de la migration circulaire, qui nous semblent intéressantes et couvrent aussi les multiples facettes des stratégies implicites de la nouvelle politique migratoire algérienne. Chaque figure a son histoire et indique des dynamiques nouvelles dans une conjoncture économique plutôt favorable à l'Algérie où chaque composante migratoire contribue de manière positive au développement du pays.

La première est celle des migrants de retour en Algérie. Le retour des migrants, dynamique ancienne mais peu étudiée en Algérie, laisse entrevoir la mise en œuvre par les agents sociaux, d'une stratégie de migration circulaire.

La seconde est celle des migrants français en Algérie, notamment les binationaux. L'examen des profils de « immigrants français » en Algérie vient encore confirmer la stratégie de la circulation migratoire (plus que la migration circulaire) adoptée par les binationaux en particulier.

La troisième est celle des migrants venant des pays au sud du Sahara. Les migrants subsahariens vers ou à travers l'Algérie offrent une figure emblématique de la migration circulaire dans les rapports de bon voisinage avec les pays frontaliers au sud du Sahara.

La dernière, d'une dimension maghrébine, est celle des chefs d'entreprises ayant eu une expérience migratoire. La pertinence de la migration circulaire est aussi mise en évidence à travers l'apport des cadres dirigeants d'entreprises formés à l'étranger dans la rentabilité économique.

Ces quatre figures de la migration circulaire attestent de la pertinence d'une stratégie fondée sur le respect des droits de circulation des personnes plus que sur les restrictions de la mobilité selon la

¹ Il s'agit notamment de « Migrants de retour en Algérie », (2006/2008) réalisée dans le cadre du projet MIREM-IUE et de l'étude sur « Immigration irrégulière subsaharienne en Algérie », SARP-CISP, 2006/2008.

logique du tout sécuritaire, avec des expulsions dont les effets sont extrêmement coûteux et dramatiques.² Sans négliger la nécessaire sécurisation des frontières et la traque des trafics des êtres humains, l'organisation de la migration régulière nous semble une des pistes fécondes pour une gestion des flux dans le respect des conventions internationales, notamment la Convention onusienne de 1990 sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs famille.

Les services consulaires des pays européens ont bien intégré cette nouvelle donne ce qui a eu pour implication immédiate l'augmentation du nombre de visas délivrés aux Algériens qui ont pu ainsi bénéficier pour l'année en cours de 180 000 visas pour la France³ et 18 000 pour la Grande-Bretagne,⁴ entre autres.

2. Statistiques migratoires en Algérie et recensement de 2008

La statistique algérienne produit peu de données sur les migrations internationales contrairement à d'autres pays de la région. Ce qui est tout à fait compréhensible dans le contexte actuel où les effectifs concernés sont relativement faibles, quel que soit le segment auquel on s'intéresse. Les statistiques d'origine administrative sont peu diffusées et/ou accusent des retards dans la diffusion.

L'Office National de la Statistique (ONS) algérien a réalisé, durant la deuxième quinzaine du mois d'avril 2008, le cinquième recensement général de la population et de l'habitat de l'Algérie indépendante. Ce recensement s'est intéressé, pour la première fois, à l'émigration durant les cinq dernières années à travers un volet spécial contenant plusieurs variables. Ce qui atteste d'un regain d'intérêt pour ce phénomène longtemps ignoré ne serait-ce qu'à travers les projections démographiques qui sont réalisées sous l'hypothèse d'un solde migratoire nul. Les informations relatives à l'émigration et recueillies à travers le dernier recensement se réfèrent toutes au moment de départ du migrant. Elles concernent : a) la date de départ (mois et année) ; b) le sexe ; c) l'âge ; d) la situation matrimoniale ; e) le niveau d'instruction ; f) la situation individuelle.

Ces questions sont adressées au chef de ménage ou à la personne du ménage la plus apte à répondre. Ce volet permettra de saisir les flux d'émigration durant les cinq dernières années, tous pays d'accueil confondus, le pays d'émigration n'étant pas renseigné. Le recensement permet aussi de connaître les conditions d'habitat du ménage de migrants ainsi que la disponibilité de quelques équipements.

Par ailleurs, le stock d'immigrants et leurs conditions d'habitat seront connus à partir de la variable « nationalité » identifiée pour tous les recensés. Ce stock pourra être ventilé selon l'ensemble des autres variables du questionnaire : âge, sexe, niveau d'instruction, situation individuelle, etc. La migration de retour sera mesurée en terme de flux nets entre : année de naissance-1998, 1998-2003 et 2003-2008. On pourra disposer de l'ensemble des caractéristiques de ces migrants de retour (pays de résidence antérieure, lieu de résidence actuelle, âge, sexe, niveau d'instruction, situation matrimoniale, situation individuelle, etc.). Les premiers résultats du recensement ne seront probablement disponibles qu'au début de l'année 2009. C'est pour cela qu'on se réfère souvent aux statistiques des pays d'accueil.

3. Statistiques des pays d'accueil

La migration algérienne est concentrée notamment en France, puis en Espagne et au Canada. Les données globales diffusées par les services de la Banque Mondiale⁵ sont peu cohérentes car les

² Voir à ce propos les statistiques de Fortress Europe mises en ligne sur
<<http://fortresseurope.blogspot.com/2006/02/immigrs-morts-aux-frontieres-de-leurope.html>>

³ Selon les chiffres de l'ambassade de France en Algérie, de 57.000 en 1997, le nombre de visas accordés est passé à 145.000 en 1999, puis 175.634 en 2002. Pour l'année 2003, la France a octroyé 189.578 visas d'entrée (El watan du 23/07/2004)

⁴ Déclaration de l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Annaba citée par le journal Liberté du 22/07/2008

⁵ Cf. *Factsheet* de la migration internationale de la Banque Mondiale, 2007.

définitions varient selon les pays qui tantôt prennent en considération le critère de pays de nationalité et d'autres qui considèrent le pays de naissance. Pour une présentation rigoureuse, l'exploitation des données publiées par les pays d'accueil nous semble plus pertinente.

3.1. Les migrants algériens selon les statistiques françaises

Le principal pays de l'émigration algérienne reste incontestablement la France du fait de plusieurs facteurs concomitants (histoire, liens familiaux, proximité, langue, etc.) même si une ouverture vers d'autres destinations a été constatée dernièrement (Canada essentiellement, Europe du Sud, pays du Golfe). De plus, dans le principal pays d'accueil, les algériens sont cantonnés en Île de France (plus du tiers d'entre eux). On peut affirmer qu'il y a une reprise de l'émigration vers la France du fait essentiellement des liens familiaux liant les algériens des deux rives de la méditerranée. D'ailleurs, la reprise se fait dans les deux sens et implique de plus en plus les binationaux.

De plus en plus d'algériens n'hésitent pas à acquérir la nationalité du pays d'accueil, espérant une meilleure intégration et, surtout, l'obtention de facilités de mobilité, que ce soit dans l'espace Schengen, en Amérique ou dans d'autres contrées du monde. D'ailleurs, ceux qui acquièrent la nationalité des pays d'accueil se retrouvent plus dans les tranches d'âge actif. Même si l'émigration se féminise de plus en plus, non seulement du fait du regroupement familial mais aussi de la demande de formation des femmes qui sont devenues largement majoritaires dans les universités algériennes, toutes spécialités confondues, les émigrés hommes restent plus nombreux.

Les derniers chiffres disponibles donnent un flux de plus de 28 000 algériens entrés en France en 2006 et un stock de plus de 38 000 Français immatriculés dans les consulats en Algérie dont les trois-quarts sont des binationaux.

3.2. L'Espagne, devenue la deuxième destination des algériens

L'Espagne recense 46 995 algériens selon les statistiques espagnoles en septembre 2008 dont 73% sont des hommes et 27% sont des femmes. Cette donnée est en hausse constante si l'on se réfère au processus de régularisation engagée en 2005. Selon les statistiques espagnoles de 2007, plus de 3 266 algériens sont arrivés en Espagne en 2006, dont 82% sont des hommes. La répartition par groupes d'âges de nouveaux arrivés indique une présence de migration familiale, avec un taux, quoique faible, de mineurs et de personnes âgées.

3.3. Le Canada arrive en troisième position des pays d'accueil avec des migrants plus qualifiés

Les actifs algériens au Canada sont plus de niveau supérieur comparés à ceux qui sont en Espagne ou en France (Latreche, 2006). Avec 33 450 algériens recensés en 2006, le Canada arrive en 3^e position des pays d'accueil pour les migrants algériens. Le rythme a connu une certaine accélération depuis les années 1990. En 10 ans, de 1996 jusqu'au 1^{er} semestre de 2006, 27 188 immigrants réguliers nés en Algérie ont émigré vers le Québec. Ces chiffres ne prennent pas en compte les algériens en situation irrégulière.

4. Les binationaux et bi-résidents, un phénomène émergent

Les données statistiques, qu'elles soient nationales ou étrangères, indiquent souvent des écarts ou incohérences dans les effectifs qui sont dus notamment à l'existence d'une catégorie de population qu'on peut qualifier de migrants transnationaux. Le statut de migrant n'existe plus pour les bi-résidents, le changement de résidence étant l'un des principaux critères pour la mesure de la migration internationale.

Selon la base de données de l'OCDE (2004), nous observons que 63% des algériens à l'étranger ont la nationalité du pays d'accueil, certes avec des variations selon les pays, dont le taux de naturalisation le plus élevé est enregistré en Australie, et le plus faible en Irlande du Nord, comme le montre le graphique 3.

5. Aspects de la politique migratoire algérienne

Le dernier remaniement ministériel en Algérie a vu l'extension des missions du Ministère de la Solidarité Nationale avec l'inclusion de « la communauté nationale à l'étranger et de la famille » dans ses attributions. L'année 2008 est aussi marquée par un certain nombre de mesures et dispositions relatives à l'immigration et à l'émigration. Il s'agit de la modification de la loi sur les conditions de séjour des étrangers, d'une plus grande activité en direction de la Diaspora algérienne, d'un regain de la dynamique de retour, d'une plus forte action combinée (Police, Gendarmerie et Militaire) dans la lutte contre les *harraga* et de l'appel aux travailleurs étrangers qui reste de mise. En outre, la migration irrégulière persiste notamment dans le sud vers le Sahara.

6. Regain d'intérêt pour la diaspora algérienne

La diaspora a été largement sollicitée par les pouvoirs publics à travers plusieurs fora et rencontres tant en Algérie qu'à l'étranger, notamment depuis la réactivation du département ministériel délégué à la communauté algérienne à l'étranger. Aux côtés des autorités publiques, le mouvement associatif, de même que le patronat privé (tant national qu'étranger) tentent de construire des passerelles avec les compétences algériennes à l'étranger.

7. Dynamique de la migration de retour

Les chiffres des douanes algériennes donnent des flux de retour qui fluctuent entre 4 000 et 5 000 individus durant les cinq dernières années, avec une montée en cadence d'année en année. On peut dire donc que le solde migratoire se situerait autour de 25 000 annuellement qu'il faudrait relativiser sachant que la croissance naturelle se situe entre 450 000 à 500 000 personnes, marquant une légère augmentation depuis l'année 2000.

8. Les *harragas* ou la migration irrégulière par voie maritime⁶

L'année 2008 a vu l'exacerbation du phénomène des *harragas* largement relayé par les médias y compris la télévision publique qui y a consacré une émission à une heure de grande écoute interpellant ainsi les pouvoirs publics. Selon les données des services navals, les interceptions en mer augmentent d'année en année. De 2005 à 2008, 4 414 personnes ont été recueillies par les forces navales, dont 185 cadavres, pour la plupart des algériens. Ces données attestent de l'ampleur du phénomène en absence de données sur les disparus en mer, sur ceux qui ont pu accoster aux rives du Nord, ceux qui sont dans les centres de détention ou encore ceux qui en sont sortis et se trouvent quelque part ailleurs. Ces données sont aussi différentes de celles de la Police des Frontières, de la Gendarmerie ou de la Justice. Des interceptions sont aussi opérées lors de la préparation au départ, donc sur le sol algérien.

En outre, en 2006 on estimait le stock de migrants en situation irrégulière venant des pays subsahariens entre 20 000 à 25 000 personnes avec une durée moyenne de séjour en Algérie de deux années et demie.

⁶ *Harragas* est un mot arabe dialectal du Maghreb qui signifie « brûleurs » pour désigner les migrants irréguliers.

9. Transferts de fonds en baisse légère

Le volume des transferts de fonds (net) est estimé par la Banque d'Algérie à 2.06 milliards de dollars en fin 2006. En fin 2007, les transferts (net) s'élèvent à 1.86 milliards de dollars.⁷ Comparativement au PIB ou aux recettes d'exportations ce montant est relativement faible mais reste équivalent de deux à trois fois l'ensemble des exportations hors hydrocarbures.

10. Les migrants étrangers en Algérie

L'Algérie renoue ces dernières années avec la migration étrangère. La crise financière mondiale semble ne pas infléchir les investissements en Algérie. Pour les projets structurants, les entreprises étrangères continuent de bénéficier des autorisations pour l'importation de main-d'œuvre. À côté de cette migration régulière (avec visa de travail), la migration irrégulière (transit et/ou économique) persiste en Algérie malgré le durcissement de la pénalité de la nouvelle réglementation du séjour des étrangers en 2008.

11. Les travailleurs étrangers en Algérie

L'Algérie a fait largement appel aux sociétés étrangères dans l'ensemble des secteurs d'activité économique, en particulier dans le domaine des travaux publics et des hydrocarbures. Ces entreprises utilisent aussi bien une main d'œuvre locale qu'une main-d'œuvre expatriée lorsque le type de qualifications demandées n'est pas disponible sur le marché local. Le nombre de visas de travail délivrés aux étrangers par les services compétents permet d'estimer la main-d'œuvre étrangère régulière autour de 40 000 travailleurs, qu'il faudrait comparer à une population active de plus de neuf millions et demi d'individus.

Conclusion

Faute de données précises et régulières, l'image que nous avons essayé de présenter sur la migration internationale de, vers et à travers l'Algérie reste assez floue. Les prochains résultats du recensement général de la population et de l'habitat de 2008⁸ vont aider à préciser davantage cette image. On peut affirmer que les flux migratoires réguliers sont relativement peu importants, même si le désir de migration est présent en force chez les jeunes algériens (Hammouda, 2008). Il est donc probable que l'émigration irrégulière prenne le relais. Ce dont on ne peut pas facilement s'assurer suite à des limites de mesure.

L'immigration vers l'Algérie, qu'elle soit de transit ou non, implique des populations mouvantes ce qui nuit à sa bonne connaissance. En effet, la migration subsaharienne rentre beaucoup plus dans la circularité. Même la migration de travail est temporaire dans la mesure où elle est liée à la durée de vie des marchés publics impliquant des sociétés étrangères. Il est même probable que cette main-d'œuvre soit sous estimée par le recensement dans la mesure où elle réside dans des lieux d'habitation particuliers (base de vie, hôtels, etc.). Les binationaux, autre catégorie émergente, sont difficilement saisissables dans la mesure où une bonne partie d'entre eux aura tendance à se déclarer comme Algériens ou comme bi-résidents. Une partie de la population étrangère vivant en Algérie est fortement intégrée dans la mesure où elle est le fruit de mariages mixtes.

⁷ Cf Bulletin statistique trimestriel de la banque d'Algérie, N° 2 - 2008

⁸ Les résultats de l'exploitation exhaustive ne seraient disponibles qu'à partir du second trimestre 2009.

Bibliographie Sélective

- Bennatig, Rachid. 1988. «Le devenir des Algériens rentrés avec l'aide à la réinsertion », REMI, Vol 4, 1988, 13.
- Bennatig, Rachid. 1989. « Le retour assisté dans le pays d'origine, une enquête en Algérie », REMI, Vol, 5 (1989), N° 3.
- BEI, 2005. FEMIP. Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership. Study on improving the efficiency of workers' remittances in Mediterranean countries. European Investment Bank. Final Report.
- Bourdieu, P et Sayad, A. 1964. Le Déracinement, la crise de l'agriculture traditionnelle en Algérie. Paris: Éditions de Minuit.
- CDTM, 1990. La communauté maghrébine immigrée en France et ses perspectives d'insertion dans l'Europe de 1993. Actes des 1ères journées d'études franco-maghrébines du Centre de Documentation Tunisie-Maghreb, Tunis 15/16 juin 1989. Publication du CTDM, Tunis.
- Charbit, Yves. Transferts, retours et développement : données, concepts et problématiques. Version 2004. Popinter, France.
- Charbit Yves & Chort Isabelle. Les transferts monétaires des migrants : pays industrialisés et pays en développement, Université Paris Descartes, Laboratoire POPINTER
- Charmes J., Baboussi R & lebon A. 1993. Population, Employment and migration in the countries of the mediterranean basin. Geneva: ILO Paper 93/1E
- Charef, Mohamed. 1999. La circulation migratoire, un pont entre deux rives. Ed Sud Contact, Maroc.
- CNES. 2005. Rapport sur les politiques migratoires européennes : quels enjeux ? 26^e session Conseil National Économique et Social, Alger
- CNES. 2003. La Communauté algérienne établie en France : quel apport dans le développement économique et social de l'Algérie ? 22^{ème} Session Conseil National Économique et Social, Alger
- CNES. 1998. Rapport sur la situation de la Communauté algérienne établie à l'étranger : 11^{ème} Session Conseil National Économique et Social, Alger.
- El Badawi, I. et Rocha, R. 1992. Determinants of expatriate workers' remittances in North Africa and Europe, WPS 1038, World Bank.
- Gallina, Andrea. 2003. Étude sur les transferts des migrants dans le bassin méditerranéen. Rapport FEMISE. France
- Gallina, Andrea. 2006. « Workers' Remittances in Maghreb Countries- the missing links », in Musette Mohamed Saib (ed). Les Maghrébins dans la migration internationale, Ed. CREAD, Alger.
- Gallina, Andrea. 2006. Impact of international migration on the economic development of countries in the Mediterranean basin, Seminar UNDESA, Beirut, Lebanon.
- Hammouda, Nacer Eddine. 2005. Algérie : Démographie et économie des migrations. in Migrations méditerranéennes, sous la dir. de Ph. Fargues, Institut Universitaire Européen de Florence.
- Hunt, J. 1992. The impact of the 1962 repatriation from Algeria on the French labour market. *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 45. April.
- INEAP, 1981. L'émigration algérienne en France – situations sociodémographiques et économiques des émigrés, Institut National d'Économie appliquée pour la planification, août 1981, Alger.

- Khachani, Mohamed. 2005. Dialogue sur la coopération en méditerranée occidentale. Panel « Des liens entre migration et développement » synthèse publiée par l'OIM, Genève.
- Khachani, Mohamed, 2007. Les liens entre migration et développement en Afrique du Nord, Rapport UNECA
- Khandriche, Mohamed. 1982. Développement et Réinsertion : l'exemple de l'émigration algérienne, Ed OPU, Alger.
- Khandriche, Mohamed (sous la direction), (1999), le nouvel espace migration franco-algérien, Aix en Provence, édition Edisud, 163 p.
- Kouaouci Ali. 2004. Migrations internationales vers les pays du Golfe : ce que la guerre de 1991 a changé. Université de Montréal.
- Latreche, Abdelkader. Communication au Symposium sur la Migration et le Développement en Afrique du Nord. 2006 UNECA
- Latreche, Abdelkader , 2006. « Les caractéristiques de la population active des immigrés originaires d'Afrique du Nord et du Moyen Orient à travers le monde ». Note d'analyse et de synthèse 2006/02 – module démographique et économique. Institut Universitaire Européen, RSCAS, Florence.
- Musette, Mohamed Saïb. 2006 (sous la dir.) Rapport sur la Migration et le Développement au Maghreb Central, in Cahier des migrations internationales N°78, OIT, Genève.
- Musette, Mohamed Saïb. 2006 (sous la dir.) Rapport sur les statistiques de la migration au Maghreb Central, in Cahier des migrations internationales N°76, OIT, Genève.
- Musette, Mohamed Saïb. 2006 (sous la dir.) Rapport sur la réglementation de la migration de main-d'œuvre au Maghreb Central. in Cahier des migrations internationales N° 77, OIT, Genève.
- Musette, Mohamed Saïb. 2006 (sous la dir.). Les Maghrébins dans la migration internationale, édition CREAD, Alger.
- OCDE, 2005. Base de données sur la population migrante dans les pays de l'OCDE. Website. France.
- OCDE, 2006. Données sur l'Aide au développement, Website. France.
- ONS, 2005. Collection Statistiques N° 125, Office National des Statistiques, Alger
- ONS, 2006. Statistiques sur les transferts, Alger.
- Salt John. 2002. Évolution actuelle de la migration internationale en Europe. Rapport pour le Conseil de l'Europe.
- Sayad, Abdelmalek. 1977. «Les trois âges de l'émigration» in Actes de la recherche en sciences sociales, N° 15, Paris.
- Scagnetti, Jean Charles. 1990. « Une marginalisation singulière, les migrants algériens hors des retours (1973 – 1983) », in Cahiers de la Méditerranée, Vol 69, 1990.
- Talahite Fatiha. 1997. Migrations et développement en Méditerranée : vieux débats, nouveaux enjeux, *Monde arabe Maghreb-Machrek*, hors série, p. 71-82
- Talha, Larbi.1993. Migration externe et régulation interne : la dynamique des effets réciproques ; Communication Colloque Effects of international labour migration on the Maghreb », Tunis 1993
- Weil, Patrick. 1997. Pour une politique migratoire juste et efficace. Rapport au Premier Ministre, 1997. Paris
- Wihtol de Wenden, Catherine et Remy Leveau. 2001. La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration. Paris: CNRS Éditions, 188 p.

Annexe Statistique

Tableau 1 : Répartition sociodémographique des immigrés d'Algérie et des étrangers algériens en métropole française (Date de référence : 1^{er} janvier 2005)

	Étrangers Algériens	Immigrés d'Algérie
Hommes	55%	54%
Femmes	45%	46%
Actifs	48%	53%
<i>dont hommes actifs</i>	<i>30%</i>	<i>31%</i>
<i>dont femmes actives</i>	<i>18%</i>	<i>22%</i>
0 à 19 ans	16%	8%
20 à 39 ans	27%	32%
40 à 64 ans	40%	44%
65 ans ou plus	17%	16%
Part des Français par acquisition		38%
Effectif	483 000	679 000

© INSEE, Sources : INSEE, Enquêtes annuelles de recensement 2004 à 2006 - Exploitation principale

Tableau 2. Permis de travail délivrés aux Algériens en Espagne, 1992-2007

Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nombre de permis	2 058	2 144	1 934	2 636	3 348	1 668	1 802	2 426
Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de permis	7 491	7 681	5 980	4 161	7 655	10 215	8 042	2 969

Source: Bulletin Statistique du travail, Ministère du Travail (Espagne)

Tableau 3. Population née en Algérie et résidente en Espagne selon le sexe et la nationalité au 1/1/2005

Nationalité	Ensemble	Hommes	Femmes
Total	51 183	37 571	13 612
Espagnole	5 256	2 615	2 641
Non espagnole	45 927	34 956	10 971

Source: INE, Espagne

Tableau 4. Population de nationalité algérienne résidente au Canada en 2006 selon le sexe et le statut d'immigration

Statut d'immigrant \ Sexe	Total	Masculin	Féminin
Total	24 735	13 470	11 265
Immigrants	21 410	11 720	9 690
Non-immigrants	2 190	1 035	1 155
Résidents non-permanents	1 135	715	420

Source : Statistique Canada, Recensement de la population du 16.05.2006, Extrait du produit no 97-557-XCB2006022 au catalogue de Statistique Canada.

Tableau 5. Population résidente au Canada, née en Algérie et en Afrique du Nord, selon le statut de migration et la période d'immigration

Lieu de naissance	Statut d'immigrant et période d'immigration							Résidents non permanents
	Total - Statut d'immigrant et période d'immigration	Immigrants	Avant 1991	1991 à 2000	1991 à 1995	1996 à 2000	2001 à 2006	
Algérie	33 455	32 255	3 615	12 405	3 160	9 240	16 230	1 200
Afrique du Nord (4)	140 140	134 505	43 875	41 785	15 445	26 340	48 845	5 635

Source : Statistique Canada, Recensement de la population de 2006, Produit no 97-557-XCB2006007 au catalogue de Statistique Canada.

Tableau 6. Population de nationalité algérienne en Italie selon le pays de nationalité et le sexe, 2001-2007 (31 décembre)

Année	Total	Hommes	Femmes
2001	9 971	7 236	2 735
2003	15 493	11 599	3 894
2004	18 736	13 986	4 750
2005	20 202	14 730	5 472
2006	21 519	15 333	6 186
2007	22 672	15 750	6 922

Sources : Données élaborées par l'Istat (Italie) à partir des données du Ministère de l'Intérieur et Recensement de la population (Istat) pour l'année 2001.

Tableau 7. Permis de séjour délivrés aux Algériens en Italie selon le sexe, 2001-2007

Année	Total	Hommes	Femmes
2001	13 038	11 283	1 755
2002	12 321	10 282	2 039
2003	11 943	9 599	2 344
2004	17 497	14 599	2 898
2005	16 887	13 690	3 197
2006	16 405	13 011	3 394
2007	16 611	12 693	3 918

Source : Données élaborées par l'Istat (Italie) à partir des données de Ministère de l'Intérieur

Algérie : la dimension juridique des migrations

Azzouz Kerdoun

Cette présentation générale des dispositions juridiques algériennes concernant la migration des personnes offre une mise à jour de la version publiée dans le rapport du CARIM 2006-2007.

Le changement principal de l'année 2008 dans le dispositif juridique algérien a trait à l'adoption de la loi n° 08-11 du 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie,¹ qui abroge et remplace l'Ordonnance n° 66-211 du 21 juillet 1966. Parallèlement, il faut noter que, bien qu'Alger ait ratifié la Convention des Nations Unies de 1990 sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, elle n'est toujours pas d'application effective. Les migrants, même s'ils ont un permis de travail, n'ont pas encore le droit de jouir des droits économiques, sociaux et culturels garantis par la Convention.

Les autres instruments juridiques, conventionnels, législatifs et réglementaires relatifs à la migration des personnes restent inchangés, ils sont néanmoins repris ici de manière systématique.

Le droit algérien prend maintenant en considération le phénomène migratoire. Le législateur a récemment adopté un texte de loi qui envisage tant les hypothèses d'immigration en Algérie que d'émigration. Cette nouvelle norme tend à la fois à protéger et contrôler les migrants ainsi qu'à lutter contre toute immigration illégale. Elle vise la sortie et la circulation des étrangers sur le territoire algérien et remplace l'Ordonnance n°66-211 du 21 juillet 1966 devenue obsolète et inopérante pour encadrer la condition des étrangers en Algérie du fait des changements apparus sur la scène internationale et nationale.

La nouvelle loi se veut plus adaptée à la situation actuelle de la migration des personnes, elle vise également à la lutte contre l'immigration illégale, contre les diverses formes de trafics, la criminalité organisée et le terrorisme.

A partir des années 1990 et particulièrement en 2000, du fait que l'Algérie est devenue en quelques années un pays d'immigration tout en continuant à être un pays de transit, les besoins législatifs et institutionnels ont évolué. L'embellie financière et la transformation économique du pays suite au plan de relance de l'économie nationale et au plan spécial pour le développement du Sud algérien ont attiré beaucoup de migrants subsahariens et d'autres nationalités qui ont tendance à s'installer dans le pays pour y travailler. Pour certains, l'Algérie est devenue une destination finale, soit parce que le voyage jusqu'en Europe, ou le retour chez eux, n'est pas possible. Commence alors la débrouille dans l'illégalité et le travail clandestin, à la merci de diverses formes d'exploitation.

La loi de 2008 pénalise l'immigration clandestine y compris les patrons, les logeurs et les complices qui emploient, hébergent et aident les clandestins. Sur ce plan, la nouvelle législation algérienne s'aligne sur les régimes marocain et tunisien qui aggravent les peines en matière d'immigration clandestine. Cette sévérité se veut dissuasive.

¹ Loi n° 08-11 du 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie. Journal officiel n° 32 du 2 juillet 2008.

I. La législation algérienne pertinente

A. La définition du statut de l'étranger et les conditions de son entrée en Algérie

Le statut de l'étranger varie en fonction de la « qualité » de l'étranger et des obligations qui lui incombent à l'entrée et à la sortie du territoire national.

a) Définition de l'étranger

La loi de 2008, en son article 3, Chapitre 1 sur les dispositions générales, admet qu'« *est considéré comme étranger, tout individu qui a une nationalité autre qu'algérienne ou qui ne possède aucune nationalité* ». Cette définition est la même que celle donnée par l'Ordonnance de 1966. Mais il reste à faire une distinction entre les étrangers résidents et les étrangers non résidents dont les statuts sont différents au niveau des obligations et des formalités à accomplir par chacun d'eux, en ce qui concerne l'entrée, le séjour et la circulation sur le territoire algérien.

1. L'étranger non résident

Au sens des deux législations, « est considéré comme étranger non résident, l'étranger en transit par le territoire algérien ou celui qui y séjourne pendant une période qui n'excède pas 90 jours, sans avoir l'intention d'y fixer sa résidence ou d'y exercer une activité professionnelle ou salariée » (art. 10 de la loi de 2008 et art. 7 de l'ordonnance de 1966). Le non résident ne soulève aucun problème à partir du moment où il est en transit temporaire.

2. L'étranger résident

Au sens des deux législations, « est considéré comme résident, l'étranger qui, désirant fixer sa résidence effective, habituelle et permanente en Algérie, y a été autorisé par la Wilaya du lieu de résidence et s'est vu attribué une carte de résidence dont la durée de validité est de 2 ans ». (art. 16 de la loi de 2008 et art. 10 de l'ordonnance de 1966).

Le législateur de 2008 a précisé certains aspects relatifs au séjour des résidents, non mentionné dans l'Ordonnance de 1966, ils sont marqués par la préoccupation de lutte contre la migration irrégulière.

b) Les obligations et les formalités à accomplir

L'entrée, la sortie et le séjour des étrangers sur le territoire algérien sont subordonnés à des conditions et à l'accomplissement de certaines formalités. En effet, l'étranger doit être muni d'un titre de voyage et d'un visa en cours de validité, délivré par les consulats algériens à l'étranger. La durée minimale de validité du titre de voyage susvisé étant de 6 mois. Il doit également justifier de moyens de subsistance suffisants pour la durée de son séjour sur le territoire algérien.

Le visa est actuellement soumis au décret présidentiel n°03-251 du 21 juillet 2003 qui a introduit de nouvelles dispositions en ce qui concerne le visa consulaire, en instituant le visa à plusieurs entrées et de nouvelles catégories de visas, méconnues jusque-là. Il s'agit du visa diplomatique, du visa de presse, du visa de tourisme, du visa d'affaire, du visa d'études, du visa de travail, du visa familial, du visa médical, du visa culturel, du visa collectif délivré aux étrangers dans le cadre d'un passeport collectif, et enfin du visa de transit.

B. Les conditions de circulation des étrangers en Algérie

a) La circulation des personnes

La circulation des étrangers sur le territoire national est libre et n'est conditionnée que par l'accomplissement des formalités de visa consulaire déjà mentionnées et dont les délais de validité doivent impérativement être respectés. En cas de transit, un visa de transit est nécessaire, le transit est d'une durée maximum de 7 jours, qui peut être renouvelée une seule fois.

Certains ressortissants de pays étrangers, dans le cadre d'accords et de conventions établis, peuvent bénéficier de dispositions particulières.

b) L'établissement des étrangers

Les étrangers désirant s'établir en Algérie en y fixant leur résidence permanente, sont considérés comme résidents et bénéficient d'une carte de résident délivrée par la Wilaya de leur lieu de résidence. Cette carte est valable pour 2 ans, pour ceux qui ne comptent pas exercer une activité professionnelle. Elle est exigée dès l'âge de 18 ans, sauf accord de réciprocité. L'étudiant ou le travailleur reçoivent, quand à eux, une carte de résident dont la durée obéit à la durée de leurs études ou de leur emploi.

1. Les résidents qui n'exercent pas d'activité professionnelle

Les résidents qui n'exercent aucune activité professionnelle doivent disposer de moyens de subsistance en produisant les justificatifs de leurs ressources. Les étudiants doivent produire un certificat d'inscription dans un établissement d'enseignement national auprès duquel ils effectuent leur formation.

2. Les résidents exerçant une activité professionnelle

La loi de 2008 admet tout simplement dans son article 20 que tout « étranger désirant exercer une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale doit satisfaire aux conditions légales et réglementaires exigées pour l'exercice de cette activité » alors que l'Ordonnance de 1966 définissait les professions. Toutefois, les autres textes législatifs et réglementaires restent encore en vigueur, tels que le décret n° 75-111 du 26 septembre 1975 et l'arrêté interministériel du 17 mai 1977, relatifs aux conditions d'attribution et d'établissement de la carte de commerçant étranger. La loi n° 81-10 du 11 juillet 1981 ne permet d'employer les étrangers salariés qu'au titre des postes qui ne peuvent être pourvus par des nationaux résidents ou émigrés, tout comme elle ne permet pas le recrutement des étrangers non qualifiés professionnellement ou qui ne répondent pas aux exigences de la réglementation du contrôle sanitaire. Dans ce cadre, les travailleurs étrangers jouissent des mêmes droits que leurs homologues algériens. Par ailleurs, le décret n° 86-276 du 11 novembre 1986 ouvre la possibilité aux étrangers d'être recrutés dans les services de l'Etat, collectivités locales, établissements publics, organismes et entreprises publics, et en fixe les conditions et les modalités. Ainsi, les étrangers ne peuvent prétendre à un recrutement qu'en qualité de contractuel dans le domaine de l'enseignement fondamental, technique et supérieur. Les étrangers techniciens peuvent également être recrutés mais à titre exceptionnel.

La durée du contrat initial d'engagement est de 2 ans. Ce contrat peut être reconductible pour une durée maximum d'une année. La rémunération des étrangers obéit à la réglementation nationale en vigueur. Mais le travailleur étranger peut jouir, en plus de tous ses droits, d'un traitement de faveur en matière de fiscalité douanière et de transfert de rémunération.

Ces textes sont toujours en vigueur, car la nouvelle loi n'a abrogé que les dispositions de l'Ordonnance de 1966. Ceci constitue un problème car les réglementations relatives à l'exercice des

professions libérales, artisanales n'ont pas changé depuis longtemps. Une adaptation dans ces domaines est nécessaire.

II. Le cadre conventionnel issu de la coopération internationale

La coopération internationale de l'Algérie avec d'autres Etats relative à la question migratoire a donné lieu à l'adoption par ce pays d'un certain nombre de conventions multilatérales (A) qui se rapportent aux mouvements des personnes, et de conventions bilatérales (B) avec des pays qui entretiennent des relations avec l'Algérie. L'ensemble de ce cadre conventionnel qui n'a pas du tout changé depuis. Nous reprenons les mêmes textes qui figuraient dans l'ancienne présentation.

A. Les conventions internationales multilatérales

L'Algérie a adhéré à des conventions qui visent la protection des droits de l'homme et des droits des travailleurs.

a) Les conventions sur les droits de l'homme

L'Algérie a ratifié les conventions et Pactes internationaux suivants :

- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et son protocole facultatif de 1977. Date de la ratification par l'Algérie le 12 septembre 1989.
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Date de ratification par l'Algérie le 12 septembre 1989.
- La convention relative aux droits de l'enfant de 1989 et ses protocoles. Date de ratification par l'Algérie le 16 avril 1993.
- La convention contre la torture ou traitement cruels, inhumains ou dégradants adoptée en 1984. Date de ratification par l'Algérie le 12 septembre 1989.
- La convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes adoptée le 18 décembre 1979. Date de ratification par l'Algérie le 22 mai 1996.

b) Les conventions sur les droits des travailleurs

- En tant que membre de l'Organisation Internationale du Travail depuis son indépendance en 1962, l'Algérie a ratifié de nombreuses conventions de cette organisation qui s'occupe du droit des travailleurs. En voici quelques-unes :
- Convention n° 29 sur le travail forcé de 1930
- Convention n° 6 sur le travail de nuit des enfants de 1919
- Convention n° 17 sur la réparation des accidents de travail de 1925
- Convention n° 18 sur les maladies professionnelles de 1925
- Conventions n° 19 sur l'égalité de traitement (accident de travail) de 1925
- Convention sur la sécurité sociale des gens de mer de 1946
- Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée) de 1949
- Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948
- Convention sur l'égalité de rémunération de 1951
- Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé de 1957
- Convention sur la discrimination sur l'emploi et les professions de 1958

- Convention n° 89 sur le travail de nuit des femmes (révisée) de 1948

Toutes ces conventions ont été ratifiées durant l'année 1962 au moment où l'Algérie avait recouvert sa souveraineté nationale.

B. Les conventions internationales bilatérales

L'Algérie a conclu plusieurs conventions bilatérales avec des pays avec lesquels elle partage des intérêts, notamment relatif à sa communauté émigrée à l'étranger.

a) Conventions avec la France

Pour des raisons historiques dues à la colonisation française de l'Algérie et dans le sillage des intérêts mutuels des ces deux pays, d'importants accords ont été convenus :

- Accords sur l'exercice des professions libérales de 1963
- L'accord franco-algérien, relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leurs familles du 27 décembre 1968
- Convention sur la sécurité sociale du 10 octobre 1981 annexée d'un protocole et d'un avenant, ratifiée par Décret présidentiel du 28 novembre 1981. Cette convention affirme et institue le principe de l'égalité de traitement des ressortissants des deux pays au regard des législations des deux Etats en matière de sécurité sociale, notamment l'adhésion aux assurances volontaires par l'accès aux prestations des assurances ainsi que les prestations familiales.
- Accord sur l'enseignement de la culture d'origine de 1981
- Accord algéro-français sur le service militaire de 1983
- Protocole relatif à la situation des agents français en fonction de l'EGA du 17 décembre 1963, et le protocole de coopération technique du 23 janvier 1963, ratifiés par le décret n° 63-130 du 22 avril 1963
- Protocole du 23 octobre 1963 relatif à la situation des militaires français du contingent mis à la disposition de l'Etat algérien au titre de la coopération technique et culturelle, ratifié par le décret n° 63-452 du 14 novembre 1963
- Avenant du 22 décembre 1985 aux accords de 1968 sur la main-d'œuvre

b) Conventions avec la Belgique

Nombre de travailleurs algériens ont, par le passé rejoint la Belgique pour y travailler. Aussi, l'Algérie a établi des accords avec le gouvernement belge en vue de protéger ses émigrés.

- Accord sur la sécurité sociale de 1968
- Convention entre le Royaume de Belgique et la République algérienne démocratique et populaire relative à l'emploi et au séjour en Belgique des travailleurs algériens et leur famille signée à Alger le janvier 1970, ratifié par la loi belge du 13 décembre 1976 portant approbation des accords bilatéraux relatifs à l'emploi en Belgique de travailleurs étrangers en Belgique
- Convention consulaire de 1979.

c) Conventions avec la Libye

Deux importantes conventions avec son voisin libyen ont été conclues :

- Convention de coopération dans le domaine du travail et de l'utilisation des ressources humaines, signée le 20 décembre 1987 et ratifiée par le décret n° 9-189 du 10 octobre 1989.

- Convention sur la double imposition sur le revenu, ratifiée par le décret n° 89-120 du 26 septembre 1989.

d) Convention avec le Maroc

Les conventions conclues avec son voisin de l'Ouest l'ont toutes été la même année, soit en mars 1963 et ratifiées en avril 1963

- Convention d'établissement
- Convention diplomatique et consulaire
- Convention sur l'assistance mutuelle et coopération judiciaire
- Convention sur la coopération technique, administrative et culturelle
- Convention sur la coopération technique et financière

Conclusion

Sur le plan des relations extérieures, l'Algérie maintient sa collaboration en matière migratoire avec les pays européens dans le cadre du Forum 5+5. Elle reste un partenaire actif dans le cadre de l'accord d'association conclu avec la Communauté européenne et ses Etats membres.

La nouvelle loi est plus adaptée aux problèmes actuels qui se posent au pays concernant la gestion et la maîtrise des personnes étrangères qui entrent, circulent ou séjournent sur le territoire national. Diverses situations non envisagées par le législateur sont maintenant visées et des sanctions pénales sont prévues pour toute une gamme de comportements jugés contraires aux intérêts de la société algérienne. La protection des droits des travailleurs migrants même en situation régulière reste trop faible. En effet, la convention des Nations Unies sur les droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles que l'Algérie a signée et ratifiée ne s'applique pas encore pour des raisons inconnues. Il serait, toutefois, indiqué de reconnaître les droits fondamentaux des travailleurs migrants réguliers.

Algérie : la dimension politique et sociale des migrations

Hocine Labdelaoui

Introduction

Réduite à la réaffirmation des positions de principe en matière de défense des droits des Algériens établis à l'étranger, de gestion de la question des migrations et de la circulation des personnes¹ depuis l'arrêt en 1973, des envois organisés de contingents de travailleurs vers la France, la politique algérienne d'émigration et d'immigration enregistre en 2008 une évolution sensible dans le sens d'une adaptation à la nouvelle donne migratoire. Nous proposons d'analyser cette évolution en identifiant d'une part, ses déterminants et en étudiant d'autre part ses principaux indicateurs.

I. Les déterminants de l'évolution de la politique algérienne d'émigration et d'immigration

Au cours des deux dernières années, la donne migratoire en Algérie a sensiblement évolué, imposant à l'Etat algérien la mise en œuvre d'une nouvelle politique migratoire. La tendance d'évolution de l'Algérie vers un pays de départ, de transit et de séjour des flux migratoires est dans une large mesure le reflet de plusieurs données, notamment les nouveaux profils de migrants algériens et la diversification de leurs destinations. Dans le contexte de cette mutation, on relève un certain nombre de déterminants imprégnant l'évolution de la politique algérienne d'émigration et d'immigration.

A. Les déterminants de l'évolution de la politique algérienne d'émigration

S'agissant du volet émigration, on peut relever deux déterminants de l'évolution de la politique algérienne en la matière.

L'ampleur de l'émigration clandestine des Algériens

L'arrêt des envois organisés de main d'œuvre algérienne vers la France en 1973 n'a pas seulement empêché la poursuite de l'émigration des Algériens, mais elle donne lieu, depuis le début des années 2000, au recours fréquent à l'émigration clandestine, principalement par voie maritime. Connu sous le terme arabe de « HARAGA » ou « HARGA »,² ce phénomène a pris de l'ampleur, non seulement du fait de l'augmentation constante des effectifs de clandestins interceptés ou secourus³, mais aussi du

¹ Labdelaoui Hocine, «La politique algérienne en matière d'émigration et d'immigration » , note d'analyse et de synthèse, CARIM-AS2005/13, 21 p.

² Le mot « HARRAGA » est un néologisme qui désigne les auteurs d'émigration par voie maritime vers l'Europe sans possession de documents . Dans son sens arabe, il signifie « brûleurs ». Celui de « HRRAGUE » signifie l'acte de partir sans papiers, ou l'acte de brûler.

³ Les chiffres diffusés par la marine nationale, la gendarmerie nationale et la police algérienne montrent que ce phénomène est en constante évolution. Au premier semestre 2008, 780 personnes ont été interceptées alors qu'elles tentaient de partir clandestinement à partir des côtes algériennes. Ce chiffre a atteint, en 2007, 1530 personnes ; en 2006, 1016 personnes et en 2005, il ne dépassait pas 335 personnes. Le nombre de personnes secourues en mer suite aux difficultés rencontrées dans leur émigration clandestine, est également en nette progression. Au premier semestre 2008 100 personnes ont été secourues en mer. En 2007 ce chiffre était de 1644 personnes, en 2006, il atteignait 750 personnes et en 2005, il était de 327 personnes. Le nombre de personnes décédées en mer a atteint au premier semestre 2008, 67 personnes. Il était en 2007 de l'ordre de 83 personnes, en 2006, de l'ordre de 73 personnes et en 2005, il ne dépassait pas 29 personnes.

fait de la multiplication des débats qu'il suscite aussi bien aux niveaux de la classe politique que de la société civile et du milieu universitaire.

L'intérêt accordé à ce phénomène a connu au cours de ces deux dernières années une importance particulière et ce à différents niveaux. Sur le plan national le dossier des « HARAGAS » est devenu une affaire d'Etat, suite à l'intervention personnelle du président de la république et de l'implication de quatre ministères ; celui de la solidarité, celui de la jeunesse, celui de la formation et de l'enseignement professionnels et celui des affaires religieuses⁴.

Sur le plan sécuritaire, la prise en charge du même dossier est passée du niveau des actions des services de sécurité à l'échelon le plus élevé de la hiérarchie : l'Etat major de l'armée algérienne.

La société civile intervient également dans ce domaine, par des actions pédagogiques de sensibilisation et de communication en direction des jeunes.

Les enjeux de la constitution d'une communauté algérienne établie à l'étranger

En utilisant le terme de communauté à la place d'émigration, et celui de mobilisation à la place de celui de retour, le discours politique algérien reconnaît implicitement que le devenir des Algériens établis à l'étranger est de s'installer durablement dans les pays de leur séjour. La confirmation de cette tendance amène l'Etat algérien à reconsidérer ses rapports avec cette communauté pour s'assurer qu'il sera en mesure de pouvoir jouer un rôle de premier ordre dans les enjeux politiques, économiques et culturels que pose l'évolution de cette dernière, non seulement en France, mais également dans les nouveaux pays d'accueil.⁵

B. Les déterminants de l'évolution de la politique d'immigration

L'Algérie n'est plus uniquement un pays d'émigration. Elle est aussi devenue un pays de transit et tend à se transformer en pays d'immigration.

Le transit de migrants en situation irrégulière

Au cours des deux dernières décennies, l'Algérie enregistre une évolution dans sa vocation de carrefour de passage des populations venant des différentes régions d'Afrique du nord, d'Afrique de

⁴ Le président de la république a consacré une réunion du conseil des ministres au dossier des « HARAGAS » au cours duquel un rapport fut présenté par le ministre de la solidarité nationale sur les actions programmées pour prendre en charge ce phénomène. Cette réunion intervient suite à la tenue d'un conseil interministériel sur la même question. Le ministère de la jeunesse et des sports a présenté, au cours de la réunion commune entre le gouvernement et les walis sur la jeunesse un dossier sur la stratégie nationale dans ce domaine. Les problèmes de la jeunesse ont fait l'objet d'une réunion organisée par le ministère de la formation et de l'enseignement professionnels. Enfin, le ministère des affaires religieuses a proclamé une « FETWA » assimilant l'émigration clandestine par voie maritime au suicide que les préceptes du Coran ont formellement interdit.

⁵ Les indicateurs de l'évolution du discours politique algérien dans le sens de la rénovation des rapports avec la communauté algérienne établie à l'étranger apparaissent dans le programme d'action de l'ex ministre délégué chargé de la communauté nationale à l'étranger. On retrouve des expressions employées pour la première fois telle que l'auto organisation et le lobby. Cette évolution réapparaît dans le discours du chef du gouvernement qui déclare à la clôture du colloque organisé par le parlement algérien en 2008 que : « Le problème n'est pas de faire la compilation de ce qu'attend de nous chaque Algérien et chaque Algérienne établis à l'étranger, mais il s'agit plutôt d'élargir la concertation pour organiser cette communauté dans le respect des appartenances politiques de chaque citoyen et pouvoir ainsi établir des passerelles entre notre communauté et le pays. L'organisation de cette communauté permettra de préserver les droits et libertés de ses membres et de renforcer leur attachement et appartenance à leur pays d'origine. »

l'ouest et enfin d'Afrique de l'est . Cette évolution modifie deux dimensions importantes : le profil des flux⁶ et les directions des itinéraires.⁷

Le passage par le territoire algérien est devenu banal et les flux de transit empruntent des routes balisées par les filières de passeurs.⁸ Celles-ci offrent soit des possibilités d'installation sur le territoire algérien, soit la poursuite de la migration vers l'Europe⁹.

Le passage de ces flux sur le territoire algérien pose de véritables questions de sécurité liées à la formation de réseaux de passeurs, de trafiquants et de filières de contrebande et de terrorisme.

L'immigration légale

Afin de réaliser ses projets de développement dans le contexte d'ouverture économique, l'Algérie fait appel à plusieurs partenaires étrangers, . qui importent de la main-d'œuvre et des cadres qualifiés dont les effectifs s'ajoutent aux étrangers déjà établis¹⁰.

Cette évolution des effectifs de travailleurs étrangers dans un contexte migratoire marqué par l'ampleur de l'immigration clandestine nécessite la révision du dispositif régissant l'entrée, le séjour et la circulation des étrangers mis en place au milieu des années 60¹¹. Ce dispositif se révèle inadapté à la conjoncture actuelle de l'Algérie et à l'évolution de la législation dans le monde dans ce domaine. Sa rénovation s'impose donc pour permettre aux services concernés d'accomplir leurs missions de contrôle des mouvements migratoires et d'assurer la protection des étrangers entrés légalement en Algérie¹².

Les pressions des Etats européens

En concluant l'accord d'association avec l'Union européenne, l'Algérie se trouve dans l'obligation de négocier des conventions de réadmission de ses ressortissants en situation irrégulière et de participer aux programmes européens de lutte contre l'immigration irrégulière. Tout en réaffirmant sa disponibilité pour mettre en œuvre des actions communes, elle se montre néanmoins réservée quant à l'efficacité de projets construits autour de conceptions sécuritaires comme le projet FRONTEX et la

⁶ Voir, Comité international de solidarité avec les peuples, « Profils des migrants subsahariens en situation irrégulière en Algérie », rapport intermédiaire de recherche, 2007, 58p. Voir également, Ben Saad Ali, « Les migrations subsahariennes en Algérie, rapport de recherche », CARIM-AS, 2008/1, 17p.

⁷ Selon les données diffusées par la gendarmerie nationale, en 2007, dans 1 550 affaires, 6 988 étrangers ont été arrêtés. Soit une hausse de 2% en termes d'affaires, mais de 13% en termes de nombre d'étrangers appréhendés par rapport à 2006. Outre les villes de l'extrême Sud, première étape des clandestins africains, les villes côtières de l'Oranie et de l'Est en sont particulièrement affectées. Oran, Tlemcen, Aïn Témouchent, Annaba et El-Tarf sont les destinations prisées. Elles offrent l'avantage des courtes distances des côtes espagnoles et italiennes. Même Alger n'a pas échappé, à un moindre degré, à la ruée de ces étrangers en transit.

Cela continue. Au 1er trimestre de l'année en cours, la GN a traité 547 affaires et interpellé 2 379 étrangers en situation irrégulière. Soit une hausse de 20% par rapport à la même période de l'année précédente (457). Mais le nombre d'interpellés a diminué sensiblement : 2 094 soit 74%. Il a été relevé que des étrangers sont impliqués dans divers trafics.

⁸ Labdelaoui Hocine, « Gestion des frontières en Algérie, rapport de recherche », CARIM-AS, 2008/02, 43 p.

⁹ Selon les enquêtes menées par les services de sécurité, 40 % des migrants subsahariens viennent pour rester en Algérie, 40 % utilisent l'Algérie comme un pays de transit, alors que 20 % ne savent pas encore pour quelle option opter.

¹⁰ Le nombre exact d'étrangers en Algérie n'est pas publié. On estime ce nombre à plus 80 000 personnes. Le nombre de travailleurs étrangers déclarés à l'agence nationale de l'emploi est en revanche connu. Il enregistre une augmentation au cours des dernières années. En 1999, on dénombrait 543 travailleurs étrangers. Ce chiffre passe en 2001 à 1107, en 2002 à 5190, 2003 à 10564, et en 2004, baisse à 6963 pour augmenter de manière constante en 2005 à 18000, en 2006 à 18200 et en 2007 à 23 000.

¹¹ Voir l'ordonnance n° 66-211 du 21 juillet 1966 relative à la situation des étrangers en Algérie.

¹² Pour une idée sur les droits accordés aux étrangers, voir Kerdoun Azzouz, « Les dimensions juridiques de la migration circulaire en Algérie », note d'analyse et de synthèse, CARIM-AS/ 2008/02.

politique de voisinage¹³. Ses positions sur ce sujet privilégient l'intégration de la lutte contre l'immigration irrégulière dans le cadre d'un partenariat global unissant la coopération en matière de développement et la garantie de la libre circulation des personnes.¹⁴

II. Les indicateurs de l'évolution de la politique algérienne d'émigration et d'immigration

Confrontée à cette nouvelle donne migratoire, l'Algérie a réagi en 2008 par la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures tant pour défendre les droits de sa communauté établie à l'étranger, que pour gérer les flux des migrants.

A. Les indicateurs de l'évolution de la politique d'émigration

Contrairement aux années précédentes, l'intervention de l'Etat algérien ne se limite plus à la défense des droits de sa communauté établie à l'étranger, mais englobe également la prise en charge l'émigration clandestine de ses ressortissants vers l'Europe.

La réponse institutionnelle à l'émigration clandestine des Algériens

Face à l'ampleur de l'émigration clandestine des algériens vers l'Europe, l'Etat algérien a adopté depuis la moitié de l'année 2007 une démarche qui tend à concilier le contrôle et la prévention, ainsi que le souci de s'attaquer aux causes de ce phénomène.

Le renforcement du contrôle

L'augmentation des effectifs des services de sécurité, la multiplication des patrouilles, la dotation des services de gardes côte et de la marine nationale en équipements technologiques sophistiqués traduisent la volonté de l'Etat de renforcer le contrôle et de la surveillance des côtes algériennes.

C'est ainsi que des hélicoptères, des vedettes et des remorqueurs en haute mer seront prochainement acquis pour surveiller les eaux territoriales, intercepter les émigrés clandestins et procéder au sauvetage des bateaux et autres embarcations en difficultés. Dans ce cadre une agence nationale de radio navigation maritime, relevant du ministère des télécommunications, vient d'être créée. Sa mission, en collaboration avec les services chargés de la surveillance des côtes, est de traiter les appels de détresse émanant des bateaux et embarcations en difficultés.

En matière de surveillance des zones côtières, un plan d'action de la Gendarmerie nationale a été mis en place. Le contrôle des zones côtières, même les plages et les côtes isolées, est assuré par les

¹³ Depuis quelques mois, on relève que la position de l'Algérie à l'égard de l'agence FRONTEX et la politique européenne de voisinage tend à évoluer. Selon les déclarations de l'ambassadeur du Portugal, pays qui assurait la présidence de l'Union européenne pendant le premier semestre de 2008, des contacts sont établis avec le gouvernement algérien pour examiner les possibilités de coopération entre l'Algérie et l'agence FRONTEX (voir le quotidien El Moudjahid du 12.01.2008).

¹⁴ Cette position a été maintes fois défendue par la diplomatie algérienne. A l'occasion de la dernière session du Conseil d'association entre l'Algérie et l'Union européenne, qui s'est tenu en 2008 à Bruxelles, Mohamed Bedjaoui, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères a défendu la vision algérienne sur le dossier stratégique des visas. L'Algérie considère en effet, que les conditions d'attribution des visas sont discriminatoires et attentatoires à la dignité des algériens : "L'attribution des visas pour les ressortissants algériens se heurte à de nombreuses difficultés, dont les délais trop longs, comparés à d'autres pays voisins, avant de recevoir la réponse et l'assujettissement de l'accord à l'avis de tous les pays de l'espace Schengen", a précisé le ministre algérien. Ce dossier éminemment politique est, pour l'Algérie, une question "prioritaire" dans l'agenda de la coopération entre Alger et Bruxelles.

unités de la Gendarmerie nationale qui coordonnent avec les différents services, les actions entreprises dans ce cadre.

La gendarmerie nationale a également renforcé le contrôle des réseaux routiers et interpelle tout individu trouvé en possession d'effets susceptibles de révéler un projet de voyage par mer (gilet de sauvetage, boussole, GPS etc...). Il est également question d'augmenter la collecte d'informations et la recherche de renseignements favorisant le démantèlement des réseaux impliqués dans ce nouveau trafic.

Les enquêtes menées ne se limitent pas à l'interpellation et à la présentation à la justice de ces jeunes «candidats» à l'émigration clandestine, mais s'étendent à la recherche et au démantèlement des réseaux de passeurs.

Le traitement des causes de l'émigration clandestine des Algériens

En renforçant le contrôle des flux et la modernisation des moyens de surveillance des côtes, l'Etat algérien s'attaque en premier lieu, aux conséquences immédiates de l'émigration clandestine telle que la multiplication des réseaux de passeurs et la formation des régions de non droit. Parallèlement aux actions entreprises sur ce plan, il mène depuis quelques mois une réflexion sur les causes profondes de ce phénomène qui touche en premier lieu la jeunesse. L'attention se focalise désormais sur cette catégorie qui fait l'objet de mesures de prise en charge sociale et pédagogique¹⁵ et d'une réflexion pour mettre en œuvre un plan d'action national.¹⁶

La prise en charge de la question d'expulsion des Algériens

En réponse à la multiplication des expulsions d'algériens d'Europe,¹⁷ l'Algérie a signé six accords de réadmission avec la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, et plus récemment avec le Royaume-Uni et la Suisse, afin de rapatrier des ressortissants algériens en situation irrégulière.¹⁸ L'objectif de ces accords est l'organisation du rapatriement des ressortissants algériens, mais aussi de leur assurer un retour de manière coordonnée et dans la dignité. Les accords de réadmission signés avec les pays européens prévoient l'établissement préalable de la nationalité et de l'identité de la personne à rapatrier, l'assurance d'un retour dans la dignité et l'obligation pour l'Etat européen de reprendre la personne rapatriée en cas d'erreur. Ils prévoient également des procédures de travail et de gestion coordonnée des personnes à rapatrier.

¹⁵ En 2002, le ministère de la solidarité nationale a pris des mesures pour insérer les personnes expulsées d'Europe pour séjour illégal, au niveau de 26 wilayas. Les résultats obtenus ont permis d'insérer 75% des personnes ciblées dans le dispositif d'emploi des jeunes. 8% ont rejeté toute aide.

¹⁶ Les rapports entre émigration clandestine et situation de la jeunesse sont abondamment traités par le discours politique algérien. Voici ce qui dit le président de la république dans son discours d'ouverture de la réunion commune ente le gouvernement et les walis consacrée à la prise en charge des problèmes de la jeunesse : Le problème de la jeunesse dans notre pays -comme du reste dans de nombreux autres pays- est devenu dramatique depuis l'apparition du phénomène de ce qu'on appelle les *harraga*, néologisme affreux et tragique qui vient de faire son apparition et qui illustre la gravité de la crise de la jeunesse dans le monde actuel. Je n'ai pas besoin de souligner combien ce phénomène est grave et notamment dans notre société habituellement très attachée à ses traditions ancestrales et aux liens familiaux.

¹⁷ Selon les données de la direction de la police des frontières au niveau de la direction générale de la sûreté nationale, le nombre des Algériens expulsés ou reconduits vers l'Algérie a atteint entre 2005 et le premier semestre de 2007, 10921 personnes reconduites et 5408 personnes expulsées.

¹⁸ « L'Algérie se fait un point d'honneur de rapatrier ses ressortissants qui se trouvent à l'étranger en situation clandestine et, en particulier en Europe, et ce, dans la dignité », déclare le directeur général des affaires consulaires au ministère algérien des affaires étrangères dans une communication présentée à une réunion organisée par le ministère de la solidarité nationale le 27/09/2007 sur les jeunes expulsés d'Europe et les Harragas : « La dignité est le point sur lequel ont focalisé les autorités algériennes lors de la signature des accords en question », ajoute t-il.

Le regain d'intérêt pour la communauté établie à l'étranger

L'année 2008 marque un regain d'intérêt pour la communauté algérienne établie à l'étranger. Deux événements confirment ce constat :

La réapparition de la communauté algérienne établie à l'étranger dans l'action du gouvernement

Après la disparition du ministère délégué chargé de la communauté nationale à l'étranger, la gestion de ce dossier est confiée au ministère de la solidarité nationale.¹⁹

Profitant de l'élargissement de ses prérogatives à la communauté algérienne établie à l'étranger, ce ministère a pris deux décisions. A court terme, il a mis en œuvre un programme d'accueil des algériens établis à l'étranger à l'occasion de leurs vacances d'été. Financé par un fonds de 100 millions de Dinars (l'équivalent d'un million d'euros), ce programme prévoit l'ouverture de 19 points d'accueil, la simplification des procédures douanières et de police ainsi que le recrutement de guides pour orienter les arrivants au niveau des aéroports, ports et postes de frontières terrestres. Une commission comprenant les représentants des ministères des affaires étrangères, de l'intérieur, du transport, des finances et des directions de la gendarmerie nationale, de la sûreté nationale, des douanes algériennes ainsi que les entreprises de transport, a été installée pour coordonner les actions à mener.

A moyen terme, le ministère de la solidarité nationale, de la femme et de la communauté algérienne établie à l'étranger est en train de d'élaborer une nouvelle stratégie en direction des algériens établis à l'étranger, qui s'articule autour de trois axes : la connaissance de la communauté algérienne à l'étranger, le renforcement des liens de cette communauté avec son pays d'origine et enfin la mobilisation des compétences algériennes établies à l'étranger dans le développement de l'Algérie. La mise en œuvre de cette stratégie nécessite la réalisation d'une étude sur la situation des algériens à l'étranger, l'installation d'un conseil national de la communauté algérienne à l'étranger et la mise en place d'outils de communication avec cette communauté comme par exemple, la création d'un site web, le lancement d'une revue et l'ouverture d'un numéro vert pour permettre aux Algériens de contacter les consulats et ambassades.

La relance de la mobilisation de la communauté algérienne dans le développement

La mobilisation des compétences des algériens à l'étranger constitue le second volet du regain d'intérêt de l'Etat algérien pour sa population émigrée. Après l'échec des actions mises en œuvre pour drainer les compétences et les capitaux des algériens de l'étranger,²⁰ le parlement algérien vient de relancer ce dossier en organisant un colloque avec la participation des ministères et organismes algériens et les représentants de plus de 100 associations d'émigrés algériens dans le monde. En plus de l'examen de la situation de la communauté algérienne à l'étranger, ce colloque a permis aux ministres algériens d'exposer les opportunités ouvertes aux émigrés algériens pour investir en Algérie et pour participer au développement du pays.²¹

¹⁹ Décret présidentiel no 08-186 du 19 Jomada Ethania 1429 correspondant au 23 juin 2008 portant nomination du gouvernement.

²⁰ Intitulé « Home Sweet home », le projet de l'agence nationale de développement de l'investissement en direction des investisseurs émigrés tarde à démarrer. Le nombre d'investisseurs placés par cette agence ne dépasse pas une vingtaine. Le même constat est valable pour l'agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes qui a réussi entre 1999 et 2006 à insérer 98 entrepreneurs émigrés

²¹ Abdelhamid Temmar, ministre de l'Industrie et de la Promotion des investissements a affirmé que l'implication directe des algériens installés à l'étranger dans cette stratégie apportera un plus en matière d'expérience, de consulting et d'investissement. Pour sa part, M. Chérif Rahmani a relevé que plus de 70% des touristes en Algérie sont issus de la communauté nationale vivant à l'étranger. Il a également appelé les représentants de cette communauté à contribuer au bon déroulement du schéma directeur de l'aménagement touristique (SDAT 2025) visant à faire de l'Algérie un pays récepteur de touristes et non pas seulement émetteur. M. Djamel Ould-Abbès, ministre de la Solidarité nationale, a

B. Les indicateurs de l'évolution de la politique algérienne d'immigration.

Après 41 années d'existence, le dispositif d'entrée, de séjour et de circulations des étrangers en Algérie subit en 2008 sa première véritable révision afin de répondre à cinq préoccupations de l'Etat algérien en matière de gestion des migrations :

1. Défendre les intérêts diplomatiques et stratégiques de l'Algérie
2. Réglementer l'établissement des étrangers en adéquation avec les politiques algériennes de l'emploi et des impératifs de la sécurité
3. Faciliter l'action des services chargés du contrôle des étrangers
4. Assurer une juste protection des étrangers entrés régulièrement en Algérie ou ayant la qualité de résident ainsi que de leurs biens et ce conformément à la constitution
5. Mettre en place un dispositif juridique efficace en vue de prévenir le développement du phénomène d'immigration clandestine et de renforcer les instruments de lutte.

La nouvelle loi adoptée par les deux chambres du parlement algérien²² vise donc un double objectif : le renforcement du contrôle de l'immigration clandestine et la réglementation de la présence légale des étrangers en Algérie.

Le renforcement du contrôle de l'immigration clandestine

La nouvelle loi marque le passage d'une politique de lutte contre l'immigration clandestine par des mesures destinées à gérer les situations créées par la présence illégale de ressortissants des pays subsahariens aux plans humains et sécuritaires, à une politique de lutte contre une immigration criminalisée,²³ source du développement de réseaux mafieux, de filières de passeurs, de groupes de contrebandes et de formation sur le territoire algérien de régions de non-droit.

La nouvelle loi reprend certaines dispositions de la loi de 1966²⁴ et apporte des innovations.

Le renforcement des mesures de contrôle des entrées

Pour éviter que l'entrée sur le territoire algérien ne devienne une voie vers l'immigration clandestine, l'étranger qui se présente aux frontières algériennes doit satisfaire trois conditions :

1. être en possession d'un visa en cours de validité, ainsi que le cas échéant, d'autorisations administratives
2. être muni d'un titre de voyage d'une validité de six mois
3. justifier de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour demandé (article 4)

La satisfaction de ces conditions ne garantit pas l'entrée à tous les étrangers. Le ministère de l'intérieur ou le *wali* territorialement compétent peut décider immédiatement le refus d'entrée sur le

(Contd.) _____

rappelé pour sa part que les Algériens établis à l'étranger ont fait montre depuis toujours de leur entière disponibilité à soutenir leurs frères et sœurs en Algérie dans les moments difficiles. La directrice générale de l'Aniref (Agence nationale d'intermédiation et de régulation foncière), a indiqué que "la communauté algérienne établie à l'étranger qui représente un potentiel réel d'investisseurs peut sans se déplacer, sans prendre l'avion, sans engager des frais disposer de toute l'information nécessaire à l'implantation d'un projet industriel. Il lui suffit d'un simple clic pour s'ouvrir un accès direct sans intermédiaire à des disponibilités foncières qui s'offrent à lui. Le gain du temps, paramètre précieux dans le domaine des affaires, est absolument indéniable".

²² Loi no 08-11 du 21 Joumada Ethania 1429 correspondant au 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie.

²³ Voir l'exposé des motifs du projet de loi relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie.

²⁴ Ordonnance no 66-211 du 21 juillet 1966, modifiée et complétée, relative à la situation des étrangers en Algérie.

territoire algérien pour des raisons relatives à l'ordre public ou à la sécurité de l'Etat ou pour des raisons tenant aux intérêts fondamentaux ou diplomatiques de l'Etat algérien (art. 5).

Le contrôle de la circulation des étrangers

La lutte contre l'immigration clandestine peut être menée par le contrôle de la circulation des étrangers sur le territoire algérien. Dans cette perspective, la nouvelle loi exige des étrangers qu'ils justifient la « légalité » de leur séjour par la présentation aux agents habilités de documents ou pièces justificatives (art.25). Les services de sécurité peuvent les priver de leur passeport s'ils se trouvent en situation irrégulière (art.26). S'ils changent de résidence de façon définitive ou pour plus de six mois, ils sont tenus de faire une déclaration au commissariat de police, à la brigade de gendarmerie nationale ou à la commune du lieu de nouvelle résidence(art.27)

L'expulsion et la reconduite à la frontière

La lutte contre l'immigration clandestine s'effectue également par des mesures d'expulsion et de reconduite à la frontière. Ces mesures sont prises contre tout étranger dont la présence constitue une menace pour l'ordre public, lorsqu'il fait l'objet d'un jugement ou d'une décision de justice définitive comportant une peine privative de liberté pour crime ou délit et lorsqu'il n'a pas quitté le territoire algérien dans les délais qui lui sont impartis conformément à l'article 22.

Les centres d'attente des immigrés clandestins

La loi permet désormais la création en Algérie de centres d'attente destinés à l'hébergement des ressortissants étrangers en situation irrégulière, dans l'attente de leur reconduite à la frontière. C'est ce qui est prévu par la nouvelle loi relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie.

Publiée en ce début du mois de juillet, dans le Journal Officiel de la République, la loi 08-11 du 25 juin 2008 a pour objet de définir les conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en territoire algérien, sous réserve des conventions internationales ou d'accords de réciprocité. Dans son article 37, la dite loi stipule qu'« il peut être créé, par voie réglementaire, des centres d'attente destinés à l'hébergement des ressortissants étrangers en situation irrégulière en attendant leur reconduite à la frontière ou leur transfert vers leur pays d'origine ».

Il est précisé que le placement d'un étranger dans ces centres « peut être ordonné par arrêté du wali territorialement compétent pour une période maximale de trente (30) jours renouvelable en attendant l'accomplissement des formalités de sa reconduite aux frontières ou son rapatriement vers son pays d'origine ».

Le durcissement des condamnations

Pour lutter efficacement contre l'immigration clandestine, la nouvelle loi prévoit de sévères sanctions, non seulement contre les immigrés entrés clandestinement ou se trouvant en situation irrégulière, mais également contre les personnes et les entreprises de voyage complices.

S'agissant des infractions à la réglementation prévue, la nouvelle loi est tranchante. Son article 42 stipule que :

« tout étranger qui se soustrait à l'exécution d'un arrêté d'expulsion ou d'un arrêté de reconduite à la frontière ou qui expulsé ou reconduit à la frontière, a pénétré de nouveau sans autorisation sur le territoire algérien, est puni d'un emprisonnement de deux ans à cinq ans, à moins qu'il ne justifie qu'il ne peut regagner son pays d'origine, ni se rendre dans un pays tiers et ce, conformément aux dispositions des conventions internationales régissant le statut des réfugiés et des apatrides.».

Le tribunal pourra, en outre prononcer à l'encontre du condamné une interdiction de séjour sur le territoire algérien qui pourrait aller jusqu'à 10 ans. De même les nationaux jugés coupables d'avoir facilité la circulation ou le séjour d'un étranger en situation irrégulière, risquent de lourdes sanctions pénales. C'est ce qu'explique clairement l'article 46 :

« Toute personne qui, directement ou indirectement, facilite ou tente de faciliter l'entrée, la circulation, le séjour ou la sortie de façon irrégulière d'un étranger sur le territoire algérien, est punie d'un emprisonnement de deux (2) ans à cinq (5) ans et d'une amende de 60.000 à 200.000 dinars ».

L'étranger doit, en ce qui concerne son séjour, être muni d'un titre de voyage et d'un visa en cours de validité ainsi que, le cas échéant, d'autorisations administratives. La durée minimale de validité exigée pour le titre de voyage est de six (6) mois. L'étranger doit aussi justifier de moyens de subsistance suffisante pour la durée de son séjour en territoire algérien. Sous réserve du principe de réciprocité, l'étranger, désirant séjourner temporairement sur le territoire algérien, est soumis à une obligation d'assurance de voyage.

Selon l'article 6 de la loi, l'étranger doit quitter le territoire algérien à l'expiration de la durée de validité de son visa ou de sa carte de résident ou de la durée légale de son séjour autorisé sur le territoire.

Réglementation de l'immigration légale

En durcissant les dispositions de lutte contre l'immigration clandestine la nouvelle loi ne ferme pas pour autant les voies de l'immigration légale. On relève même une volonté de réglementer la présence des étrangers pour leur assurer une meilleure protection.

La réglementation de la présence légale

L'entrée légale sur le territoire algérien peut donner lieu à l'accès au statut de l'étranger résident après l'obtention d'une carte de résidence d'une durée de validité de deux ans. Cette durée est modulable en fonction des catégories d'étudiant ou de travailleur salarié (art.16.) L'obtention de cette carte est tributaire de la possession d'un permis de travail, d'une autorisation de travail temporaire ou d'une déclaration d'emploi de travailleur étranger pour les étrangers non soumis au permis de travail (art. 17).

L'introduction de la carte de résidence de dix ans

En matière de délivrance de carte de résidence, la nouvelle loi introduit une nouvelle carte d'une validité de dix ans. Cette carte peut être délivrée à un ressortissant étranger qui réside en Algérie de façon légale pendant une durée de sept ans ou plus, ainsi qu'à ses enfants vivant avec lui et ayant atteint l'âge de dix-huit ans (art.16)

Le regroupement familial

L'introduction de la carte de dix ans peut être interprétée comme une volonté de réglementer l'immigration légale. Cette volonté est confirmée par la possibilité accordée à l'étranger en situation légale, de bénéficier du regroupement familial selon les modalités définies par voie réglementaire (art. 19).

Conclusion

Des développements présentés ci dessus, nous retenons l'hypothèse que cette évolution donnera lieu à une politique qui prendra forme en fonction de la capacité de l'Etat algérien à maîtriser les flux d'immigration et à faire de l'émigration de ses propres ressortissants un choix et non une fuite.

Références

- Bensaad Ali, « Les migrations subsahariennes en Algérie », rapport de recherche, CARIM-AS, 2008/1, 17p.
- Comité international de solidarité avec les peuples, « Profils des migrants subsahariens en situation irrégulière en Algérie », rapport intermédiaire de recherche, 2007, 58p.
- Déclaration de M. Mohamed Bejaoui, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères à Bruxelles, janvier 2007.
- Déclaration de l'ambassadeur du Portugal au forum du quotidien El Moudjahid, le 12-01-2008.
- Décret présidentiel no 08-186 du 19 Joumada Ethania 1429 correspondant au 23 juin 2008 portant nomination du gouvernement.
- Intervention de M. Abdelhamid Temmar, ministre de l'industrie et de la promotion des investissements au colloque organisé par le parlement, les 1 et 2 juin 2008 sur la communauté nationale à l'étranger.
- Intervention de M. Chérif Rahmani, ministre de l'aménagement du territoire et du tourisme au colloque organisé par le parlement, les 1 et 2 juin 2008 sur la communauté nationale à l'étranger.
- Intervention de M. Hocine Sahraoui, directeur général des affaires consulaires, ministère des affaires étrangères à la réunion organisée par le ministères de la solidarité nationale à Alger le 27/09/2007 sur les jeunes expulsés de l'Europe et les Haragas..
- Kerdoun Azzouz, « Les dimensions juridiques de la migration circulaire en Algérie », note d'analyse et de synthèse, CARIM-AS/ 2008/02.
- Labdelaoui Hocine, « La politique algérienne en matière d'émigration et d'immigration », note d'analyse et de synthèse, CARIM-AS2005/13, 21 p.
- Labdelaoui Hocine, « Gestion des frontières en Algérie », rapport de recherche, CARIM-AS, 2008/02, 43 p.
- L'exposé des motifs du projet de loi relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie.
- Loi no 08-11 du 21 Joumada Ethania 1429 correspondant au 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie.
- Ordonnance no 66-211 du 21 juillet 1966, modifiée et complétée, relative à la situation des étrangers en Algérie.

Tableaux Algérie

Algérie - Tableau 1: Entrées en Algérie des algériens résidant à l'étranger selon le pays de résidence en 2008* (classées par ordre descendant)

Pays	Effectif	Pourcentage (%)
France	942.295	77,6
Espagne	107.307	8,8
Tunisie	38.694	3,2
Italie	24.613	2,0
Grande Bretagne	20.949	1,7
Allemagne	17.993	1,5
Canada	11.166	0,9
Libye	10.370	0,9
Arabie Saoudite	8.441	0,7
Maroc	6.097	0,5
Belgique	5.517	0,5
Suisse	4.873	0,4
Turquie	4.483	0,4
Egypte	3.186	0,3
Emirats Arabes Unis	3.007	0,2
Syrie	2.017	0,2
Russie	655	0,1
Jordanie	455	0,0
Mali	447	0,0
Liban	429	0,0
Niger	192	0,0
Mauritanie	191	0,0
Sénégal	97	0,0
Autres pays	1.578	1,5
Total	1.215.052	100,0

* Il s'agit ici d'une partie de toutes les entrées puisque elles ne concernent pas les entrées d'algériens résidants en Algérie et les entrées des étrangers en Algérie. Ce tableau peut donner une idée sur le volume et, surtout, la répartition de la communauté algérienne à l'étranger puisque on ne dispose pas de données actualisée sur ce stock. Les dernières datent de 1995 et sont incluse dans les rapports annuels du CARIM précédents.

Source: Ministère du tourisme selon les mouvements aux frontières enregistrés par la police algérienne des frontières relevant du Ministère de l'Intérieur.

Algérie - Tableau 2: Sorties des algériens du territoire national, enregistrées aux frontières, selon le pays de destination en 2008* (classées par ordre descendant)

Pays	Effectif	Pourcentage (%)
Tunisie	780.079	50,67
France	337.765	21,94
Arabie Saoudite	111.942	7,27
Espagne	60.878	3,95
Turquie	37.382	2,43
Maroc	35.246	2,29
Libye	32.248	2,09
Egypte	22.136	1,44
Gde Bretagne	14.970	0,97
Syrie	14.966	0,97
Emirats Arabes Unis	14.778	0,96
Italie	13.588	0,88
Allemagne	12.396	0,81
Canada	7.850	0,51
Suisse	6.050	0,39
Belgique	4.387	0,28
Niger	2.303	0,15
Jordanie	2.103	0,14
Mali	2.093	0,14
Liban	1.329	0,09
Mauritanie	783	0,05
Russie	463	0,03
Sénégal	240	0,02
Autres pays	23.431	1,52
Total	1.539.406	100,00

* Il s'agit ici d'une partie de toutes les sorties puisque elles ne concernent pas les algériens résidant à l'étranger et les étrangers qui quittent le territoire algérien.

Source: Ministère du tourisme selon les mouvements aux frontières enregistrés par la police algérienne des frontières relevant du Ministère de l'Intérieur.

**Algérie - Tableau 3: Entrées des étrangers en Algérie, enregistrées aux frontières
selon la pays de la nationalité en 2008**

Pays de Nationalité	Effectif	Pourcentage	Pays de Nationalité	Effectif	Pourcentage
Europe	267552	48,1	Mali	18100	3,3
France	170538	30,6	Maroc	14852	2,7
Espagne	20000	3,6	Libye	13940	2,5
Italie	15477	2,8	Mauritanie	4043	0,7
Turquie	11323	2,0	Niger	984	0,2
Allemagne	10961	2,0	Autres pays d'Afrique	8267	1,5
Autres pays d'Europe	9153	1,6	Asie /Océanie	39227	7,0
Grande Bretagne	8703	1,6	Chine	20488	3,7
Belgique	6051	1,1	Japon	4208	0,8
Portugal	4967	0,9	Australie	585	0,1
Suisse	3694	0,7	Nouvelle Zélande	98	0,0
Hollande	1818	0,3	Autres pays d'Asie Océanie	13848	2,5
Suède	1293	0,2	Moyen Orient	30636	5,5
Autriche	1095	0,2	Amérique	10939	2,0
Norvège	846	0,2	USA	4127	0,7
Danemark	638	0,1	Canada	3919	0,7
Grèce	584	0,1	Brésil	501	0,1
Finlande	277	0,0	Argentine	377	0,1
Luxembourg	134	0,0	Mexique	282	0,1
Afrique	208343	37,4	Autres pays d'Amérique	1733	0,3
Tunisie	148157	26,6	Total des étrangers	556697	100,0

Source: Ministère du tourisme selon les mouvements aux frontières enregistrés par la police algérienne des frontières relevant du Ministère de l'Intérieur.

Transferts nets de la balance des paiements algériennes, 2000-2008*

Année	Milliards de \$US(*)	Milliard de DA
2000	0,79	-
2001	0,67	-
2002	1,07	-
2003	1,75	134,27
2004	2,46	176,35
2005	2,06	151,36
2006	1,61	116,65
2007	2,22	153,29
2008(**)	2,78	179,50

Notes :

(*) Ces montants sont égaux à ceux rapportés par la banque mondiale dans sa base de données « *World Development Indicators* » pour les années de 2000 à 2003 en tant que « *Workers' remittances and compensation of employees, received (US\$)* ». Ils contiennent ainsi une part importante des transferts de fonds par les travailleurs algériens à l'étranger.

(**) en 2008, le montant en DA est calculé en appliquant le taux de change annuel moyen du dinar en dollar.

Source : Banque d'Algérie.

EGYPT

EGYPT

Egypt: the demographic and economic dimension of migration

Heba Nassar

Introduction

Throughout much of the 1990s, Egypt succeeded in implementing a stabilization program that managed to slow down inflation and helped in restoring internal balance. The Government of Egypt (GoE) reduced trade barriers, initiated a privatization program (though privatization slowed down in the latter part of the decade), and upgraded and expanded infrastructure.

Consequently, economic performance improved through the 1990s and the 2000s until fiscal year 2007/2008 included.

External demand has played a crucial role in bolstering the economy. But it is the strength of growth in domestic demand, particularly investment demand, that essentially determines the resilience of economic growth over the medium term.

Reflecting these reform initiatives, the Egyptian economy is now, internationally, viewed more favorably. Egypt is the Doing Business 2008 top reformer across 178 economies (Ministry of Investment, Doing Business in Egypt, 2006). However the economy is facing several challenges, in particular high population growth rate and high unemployment.

Due to Egypt's relatively high growth of young population are massive investments are required to face the needs of the youth. requirements. In light of the different estimates for population growth rate (low: 1.44% and high: 2.3%), a study showed that the minimum investment allotments needed under a population growth rate of 1.44% were as follows: EGP (Egyptian Pound) 1529 billion to create new employment opportunities during the period of (2002-2017); EGP 2.3 billion for provision of pre-university education opportunities; EGP 45.2 billion for health; EGP 871.9 billion for housing; and EGP 2.128 billion for government subsidies. As for a population growth rate of 2.3%, the minimum investment requirements are: EGP 1657.7 billion for the necessary employment opportunities, EGP 13.54 billion for pre-university education, EGP 65.5 billion for health, EGP 912.3 billion for housing, and EGP 3.658 billion for government subsidies, during the same period from 2002 until 2017 (Dhonte, 2000).

1. Social economy: Unemployment and poverty

Unemployment

Unemployment constitutes a major challenge for the Egyptian economy; the Egyptian labor market is facing the challenge of generating enough jobs for the increasing number of new entrants estimated at about 600,000-700,000 annually. According to official estimates, unemployment stands at 10.6% with female unemployment is nearly four times as high as the male unemployment rate (24% as against 6.8% in 2006). However, unofficial estimates speak of even higher percentages. An important characteristic of Egyptian unemployment is that unemployment is mainly concentrated among new entrants (age categories 15-30 including those with intermediate and university education). Another important aspect of job creation in Egypt is the major role of the informal sector, which is now the major employer in the Egyptian labor market (46.4% of all working individuals in 2005 versus 22.4% for the formal private sector) (CAPMAS, LFSS 2006).

High youth unemployment in Egypt is strongly linked to deteriorating conditions in education. Egypt achieved considerable progress in terms of the quantitative aspects of education: e.g. increased enrollment rates and reduced gender gaps. The education system in Egypt still faces though many difficulties in terms of achieving high-education quality. The majority of unemployed workers are the relatively well-educated and first-time job seekers.

Labor absorptive capacity in the industrial sector in Egypt was limited to 12%-14% due to its high capital intensity. The limited share of the industrial sector in employment could be attributed to the relatively low and limited depth of the industrialization process in the Region, which is a result of import substitution strategies as well as relatively low direct foreign investment in Egyptian manufacturing.

Moreover, labor absorption capacity in the government and the public sector shrank, while it is limited in Egypt's growing private sector.

Poverty

A larger percentage of the Egyptian population was poor in 2004 compared with 2000; those who were poor were further below the poverty line in 2004 as compared to 2000; and extreme poverty was higher in 2004 than in 2000. Meanwhile at the national level, all measures of poverty increased between 1999/2000 and 2004/05. The incidence of poverty increased from 16.7 percent in 2000 to 19.6 percent in 2004. This means that targeting of poverty-alleviation transfers which would have required LE 3.8 billion per year (about 1 percent of GDP in FY05)¹ as opposed to only LE 350 million per year (about 0.1 percent of GDP in FY00) (El Laithy, 2006) did not have the expected effect on poverty alleviation.

Two consistent patterns of poverty evolution emerged 1999/2000-2004/05, when regional poverty is considered. First, poverty declined alone in urban Upper Egypt and there only slightly. Second, incidences of poverty increased in all other regions, but more significantly in rural Upper Egypt and rural Lower Egypt over the period in question (by almost 5 percentage points). Poverty increase was driven by the decline in average *per capita* expenditure between 2000 and 2005 in all regions and overall in Egypt. At the national level, real *per capita* expenditure declined from LE 2798 in 1999/2000 to LE 2604 in 2004/2005. This represents a real annual decrease in the average *per capita* expenditure of 1.43 percent. Regions did not experience the same magnitude homogeneously. Average *per capita* expenditure declined slightly in Upper Urban Egypt (-0.41 percent), while the largest decrease was observed in the Metropolitan region (-2.46 percent). The negative impact of declining *per capita* expenditure on poverty was larger than the positive effect of improved inequality in expenditure, leading to an increase in poverty.

2. Migration, a prospect for youth unemployed?

According to government sources, the stock of permanent emigration reached 824,000 in 2006 while temporary emigration totaled 2,020,958, i.e. total international migration totaled 2,844,958 in 2006. However, despite the fact that migration provided an important safeguard against high unemployment across the MENA region in the last decades, particularly in the 1970s and 1980s, the possibility of employment abroad seems to be ending now for several reasons.

The decrease in unskilled workers in both extra and intra regional migration, coupled with the increase in skilled migration, has had adverse implications for Egypt's competitive advantages as a

¹ The abbreviation *LE* or *L.E.*, which stands for *livre égyptienne* (French for Egyptian pound) is frequently used locally. The ISO 4217 code is *EGP*. FY05 stands for Fiscal year 2005. FY is a 12-month period used for calculating annual financial reports in businesses and other organizations.

labor sending country. On the other hand, the growing role of multinational companies led to a category of culturally distinct employees who are compatible with all countries where the company operates. Different systems apply to these employees and they gradually become detached from their societies, and their place of residence is determined by their companies and not by traditional immigration laws. The role that these multinational companies play in migration in Arab countries is greater than their role in other parts of the world because of the globalization there of trade, transportation, finance, and oil, to name but a few. The demand of multinational companies for workers follows international standards. Consequently, the nature and sources of migration to these countries was divided into the migration of costly qualified foreign skilled workers and Arab/Asian migration of less skilled workers (Fares, 2003).

Globalization will also lead to new distinct forms of migration. Among these forms there is migration where the migrant does not leave his or her home country. Some companies resort to utilizing local labor in a climate that resembles work and life in receiving countries. In doing so, they depend on communication as is the case in India. Hence Egyptian labor faces fewer migration opportunities in the Gulf not only because of diminishing economic capabilities, the completion of infrastructure and the rise of a national labor force, but also because of the increasing presence of a new economy in communication and information, which reduces the need for unskilled labor and that increases the need for usually unavailable specific skills.

In addition, technology and communications have helped to create new types of work and the need for more studies on what is so called “e-Labor” has come around. These standards reduce the advantages of hiring expatriate labor and also impose amendments on local laws governing migration.

In Europe, high unemployment rates, pressures arising from inflows originating in other regions and countries in the world (Turkey, Asia), and concerns about potential inflows from new EU accession countries, has contributed to a tightening of migration rules.

It is also expected that enhanced trade opportunities for “sending” countries and increasing financial and capital flows through the Euro-Med Partnerships, will mean that more growth and jobs will be created in sending countries. This will accordingly reduce the migration pressure on “receiving” countries who are incapable of absorbing such an increase in job seekers (Nassar, H. and A. Ghoneim, 2003). The question is: to what extent can migration be substituted for trade in the case of Egyptian migration to Europe?

Moreover, the EU is considered an important source of FDI flows to the MENA region. The partnership can be useful in generating investment by influencing expectations and enhancing the credibility of reform. Some negative aspects of the partnership hinder though FDI flows. So the bringing down of trade barriers reduces the incentives for inward FDI. As tariffs and other barriers to imports are eliminated, European firms no longer have a reason to produce in Egypt. Locating in an EU member gives duty-free access to all countries with which the EU has concluded free-trade agreements.

3. Irregular migration to Egypt

Egypt has increasingly become a location for irregular migration, with migrants coming mainly from Sub-Saharan Africa *en route* to Europe, transiting through Algeria, Morocco, Tunisia, Egypt and Libya. Transit migration in the MENA region includes undocumented labour migrants, refugees and trafficked migrants. The Southern Mediterranean shores have emerged as a major transit space for immigrants and refugees trying to reach Europe. This development has come about for many reasons (Roman, H. 2006):

- Pressures from Sub-Saharan countries in terms of civil wars, increased poverty and political instability.
- The geographical proximity of the Southern developing Mediterranean countries to Europe.

- The tightening of European migration policies, with tougher rules governing the asylum, entry, and residence of foreign nationals. These measures have limited the opportunities for migrating to and settling in Europe. The hardening of European migration policies have come at a time when employment and migration opportunities in oil-exporting Gulf countries have shrunk.
- Most Northern African countries and especially Libya witnessed an earlier migration and settlement of migrants from African countries. This set the stage for a larger-scale, trans-Saharan migration after 1990, especially with the existence of the well-established smuggling networks in the Mediterranean countries helping migrants to cross the Mediterranean to Europe (De Haas, H.2006)

Refugees and asylum seekers

Today, Egypt's capital Cairo accommodates one of the five largest refugee populations living in urban areas anywhere in the world. This assessment is based on the number of asylum seekers received by UNHCR. However it is impossible to give precise numbers of refugees in Egypt and some authors provide – on unverifiable ground – estimates as high between 500,000 to 3 million. (Zohry, A. 2003)

The flow of refugees and asylum seekers started in the 1990s as a result of civil wars and political instability in the horn of Africa, especially in Sudan, Eritrea, Ethiopia and Somalia. (Roman, H. 2006) In addition there are Iraqi refugees who have increased considerably in recent times, a result of political instability and economic deterioration in their homeland.

Since the late 1990s, the UNHCR Cairo office has seen a significant increase in the number of asylum seekers. So in the space of one year, 1998 to 1999, the number of asylum seekers doubled. In 2001, the number of asylum seekers was 13,176, which represents a 96 percent increase on 1998.

Of the thirty nationalities of refugees known in Egypt, Palestinians form the largest group, followed by refugees from Sudan, Somalia, Ethiopia, and Eritrea. Other nationalities come in smaller numbers such as those from Afghanistan, Liberia, Sierra Leone, Yemen, and Burundi. In Egypt, UNHCR not the Egyptian government determines refugee status. UNHCR also has responsibility for stateless people in Egypt. However, thousands of refugees denied recognition by UNHCR continue to live in Egypt. Although all refugees in Egypt face similar hardships and most rank among the poorest of the poor, each community in Cairo has a unique cultural and religious background (Zohry, A., 2003-b). A significant feature of the refugee and asylum seeker population in Egypt has been the recent increase in Somali and more significantly, Iraqi migrants (UNCHR 2008). Several reasons might explain Egypt's attractiveness to migrants. Egypt is seen as one of the few stable countries in the region. Changing patterns of civil conflicts, especially in Sudan and Somalia, as well as political and economic deterioration in Iraq have led more people to seek refuge in Egypt.

Furthermore, Egypt has a large resettlement program, both through UNHCR and through private sponsorship programs to Canada, Australia, the USA and Finland. With the Sudanese and Somali Diasporas established in many of these western states, resettlement programs constitute a huge incentive. At the same time, the number of refugees who remain in Egypt, especially those who were not granted refugee status, is a significant one. Without legal status and protection in Egypt, and often unable to return to their country of origin, these people live on the margins of society, struggling to secure their livelihoods as illegal 'aliens' within the socioeconomic and policy context of contemporary Egypt. The vast majority choose to live in Cairo, where they negotiate space, their identity, and reconcile cultural and religious differences on a daily basis (Grabska, K., 2006).

4. Migration financial flows and remittances

Remittances to Egypt have been among the highest in the world, peaking at \$6.1 billion in the early 1990s. Remittances have been too a major source of foreign currency. As early as 1979, these

remittances amounted to US\$ 2 billion, a sum equivalent to the country's combined earnings from cotton exports, the Suez Canal, transit fees and tourism.

According to the IMF (2003), Egypt ranks third, after India and Mexico, in terms of remittances received from migrants abroad. Remittances of Egyptians abroad amounted to US\$ 2,876 million, 4% of Egyptian Gross Domestic Product (GDP) or US\$ 42 *per capita* (remittances divided by the total population of Egypt in 2001). In 1994, total remittances were equivalent to over 75% of merchandised exports in Egypt (MC Cormick, Barry and Jackline Wahba 8/2000, IOM 2003).

According to official data, remittances from Egyptian migrants decreased 1993-2003 from US\$ 3,489 million in 1993/94 to US\$ 2,977 million in 2002/03. Remittances in 2002/03 were about 85% of their value in 1993/94. The value of remittances deteriorated at -1.75% annually. On the other hand, remittances from Egyptian migrants increased during the period (2000/01-2005/06) from US\$ 2,843 million in 2000/01 to US\$ 5,034 million. Remittances in 2005/06 increased at a global rate of 77% during this period. The value of remittances increased at 12.1% annually. This increase is considered to be among the largest, especially when compared to trends in the previous decade. Most of this increase has taken place in the last two years (2004-2006).

The two main sources, which count for more than half the remittances flows to Egypt are the USA and Saudi Arabia.

Remittances increased during the period (2000/01-2003/04) at 1.8% annually as against 29.5% during the last two years (2003/04-2005/06). This may be attributed to two main reasons:

First: The improvement in value and the stability of the Egyptian pound. While the pound depreciated around 37.9% during (2000/01-2003/04), it appreciated around 9.1% during (2003/04-2005/06). The exchange market has enjoyed a reasonable degree of stability during the last two years.

This stability encouraged Egyptians working abroad to use formal financial channels. Remittances flow through formal and informal channels. Remittances that flow through formal channels constitute the smaller part. Researches on remittance flow to Egypt and other developing countries (Pakistan, the Philippines, Sudan and Egypt), show that informal remittances (through hand-carryage, family, friends, or money couriers) are estimated to be at least double or triple the recorded figures.

Second: the upsurge in oil prices in the last two years. Remittances of Egyptians working in neighboring Arab petroleum countries (Saudi Arabia, Kuwait, United Arab Emirates, Qatar, Bahrain, Oman and Libya) constituted 45.1% of all remittances of Egyptians working abroad during (2000/01-2005/06).

The upsurge in oil prices in the last two years has been expected to result in higher demand for workers from labor exporting countries including Egypt. And increases in the remittances of Egyptians working in neighboring Arab petroleum countries constituted 69.6% of the increase in total remittances during (2003/04-2005/06) (Nassar, 2007).

5. Remittances and poverty

Previous studies clearly indicate that households in Egypt that receive remittances, have a relatively higher mean standard of living (30.05 vs. 28.51) and basic need index (6.6 vs. 6.014) than households that do not receive remittances. Remittances can form a safety net for households, as poverty incidence is far lower for households that receive remittances than households that do not receive remittances (10.78 vs. 20.67). Moreover the ratio of households that have an income sufficient to cover their emergencies, is higher among households that receive remittances than among other households (60.27% vs. 58.81%) (UNDP, 2002).

Moreover migration has a positive impact on receiving services such as educational and medical services. For educational services 62.4% of those households that receive remittances are receiving

educational services vs. 58% for the other group of households. Meanwhile, the percentage is respectively 80.8% vs. 72.98% for health services. Financial problems, such as the high costs of education, health services and increase in prices, are not the main cause for concern in households that receive remittances: whereas they are in households that do not.

The relative percentage of households that have an income sufficient to cope during emergencies, is higher for households who receive remittances than for non-remittance receiving households (8.8% vs. 6.9%). Finally, it is important to note that channels among individuals and households that receive remittances or those that do not receive remittances are both strong, as 100% of both categories know their neighbors.

Networks are key in migration, which operates, of course, in both directions. Migration by some household members - to earn income elsewhere - can be an important strategy for risk prevention, adopted especially by the poor. It can be considered an important livelihood option from two perspectives. The first perspective is related to financial issues: remittances for many households are an additional source of income. The second perspective focuses on migration as an exit option from any vulnerable structure. For the poorest group, it is very important since they often migrate to cope with hardship.

6. Migration and Social Capital

Moreover migrant networks form social capital in both countries of origin and countries of destination. On the one side, former migrant communities established in countries of destination facilitate the arrival and settlement, and often the employment, of new immigrants who are related to them or have families in a common neighborhood "back home". In this case, migration builds on pre-existing social capital.

On the other hand, there are various situations in which social capital is built on migration. This happens when immigrants become entrepreneurs in host countries, and build there a network of professional relations. If they extend part of their activity to their country of origin, this results in transferring to said country the benefits of any social capital accumulated abroad. This was evident in Egypt in the last migration survey in 1988 (Nassar and in the last labor market survey of Asaad, 2006).

Conclusion

As we have seen Egypt is facing a complicated future with high population pressures, a demographic dividend, pressures on the labor market and limited absorptive capacity in the productive sectors. Migration is not the solution for all these challenges, as migration has become a complicated phenomenon in itself with globalization, partnership, trade liberalization and new trends in irregular migration. The financial flows of migration (remittances), nevertheless, play a crucial role in Egypt whether at the macro or micro level.

References

- Asaad, R. Labor Market Sample Survey, Economic Research Forum, 2006
- UNDP (2002), Subjective Poverty and Social Capital in Egypt, Towards a Comprehensive Strategy to Reduce Poverty.
- Dhonte P, (2000) Bhattachary, R. and Yousef, T., Demographic Transition in the Middle East: Implications for Growth, Employment, and Housing, IMF Working Paper. No 41.
- Mohamed Lamin Fares (2003), Impact of Globalization on Migration in the Arab World, Regional Conference on Arab Migration in a Globalized World, Arab League, IOM.
- Ministry of Investment, Doing Business in Egypt, 2006.
- Nassar, H. (2006). Remittances Flows and Trends (The Egyptian Case-concept Note (CARIM)
- Nassar, H., Hassan Zaki and Somaya Abdel Mola (2006), Policy Implications of the Demographic Dividend (Window of opportunity) and its Consequences on the Labor Market: A Case Study of Egypt.

Egypt: the legal dimension of migration

*Tarek Badawy*¹

Introduction

Egypt has traditionally been known as a melting pot where people from diverse ethnic and national backgrounds lived and intermarried. However, following the 1952 Revolution and the oil boom in neighbouring Gulf States, Egypt gradually changed from a country of immigration to one of emigration. Thousands of Egyptians left their country seeking political stability or better economic opportunities elsewhere. Today, to deal with the heavy burden imposed by an increasing local population, the Egyptian government actively encourages emigration and gives Egyptian migrants the possibility of retaining their original citizenship should they decide to acquire the nationality of their host States.

In the same vein, the Egyptian government imposes very strict criteria for the naturalization of foreign nationals, making their full integration into Egyptian society nearly impossible. The residence of aliens is governed by a mosaic of laws, decrees as well as political regulations that impose rules that foreign nationals must respect in order to remain in Egypt legitimately. As the following pages will reveal, all the powers relating to the residence of aliens as well as their naturalization and expulsion rest in the hands of the Minister of the Interior or those acting on his behalf. The paper will also demonstrate that there are restrictions on the mobility of non-Egyptians, mainly to protect national interests.

The first part of this paper will examine the legal regime governing the lives of a special category of foreign national in Egypt, namely refugees. The treatment of refugees in Egypt has been subject to international scrutiny subsequent to the tragic events of December 2005, when more than twenty Sudanese asylum-seekers and refugees were killed following violent clashes with the Egyptian central security forces. In addition, in June 2008, the Egyptian government deported hundreds of Eritrean asylum-seekers to their country of origin. The fate of such deportees is unknown to this day. Therefore, it is only appropriate to start the paper with a section dedicated to refugees, who are considered the most vulnerable category of non-Egyptians. The following section will, therefore, demonstrate how the international treaties on refugee rights are interpreted, or should be interpreted, in light of the Egyptian constitutional order.

The second part of the paper will explore the different rights that foreign nationals can enjoy in Egypt and the restrictions imposed on them. More particularly we will look at the acquisition of citizenship and access to work and education. These three rights are of extreme importance for, if upheld, they can contribute to effective integration into Egyptian society.

Finally, it is worth noting that this paper is descriptive in nature and does not presume to amend Egyptian law. The paper's main purpose is to provide the reader with an account of Egyptian legislation and an explanation of how these laws are applied in practice. This being said, the past years have witnessed a rise in academic work whose primary aim is to improve the conditions of some categories of non-Egyptians through pushing for legal and social reform.

¹ This paper is an updated version of the report written by Mr. H. ABU SAEDA in 2006-2007. Given that few changes in the law have taken place since 2006-2007, some parts of Mr. ABU SAEDA's paper were either paraphrased or used in this paper.

Refugees in Egyptian legislation

Egypt is a party to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol (Refugee Convention). The Refugee Convention gives refugees a set of basic rights, such as protection from *refoulement*, freedom of religion, residence, access to courts, employment, welfare, healthcare, education, freedom of movement and the right to be issued with personal identity documentation and Convention Travel Documents. Egypt is also bound by the 1969 Organization of Africa Unity's Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU Convention). Both conventions came into force following their ratification and publication in the Official Gazette in accordance with article 151 of the Egyptian Constitution. The ratification and publication process is required for international treaties to be upheld by domestic courts.

In 1954, following the signature of a Memorandum of Understanding (MOU) between the Egyptian government and UNHCR, the government delegated the responsibility for refugee status determination (RSD) to UNHCR. Since then, UNHCR has often called upon the Egyptian government to assume responsibility for RSD as a step towards meeting its legal commitments under the Conventions. However, the government has consistently refused to comply with UNHCR's request, arguing that it lacks the necessary resources.

In 1984, a Presidential decree was issued,² establishing an RSD Committee at the Ministry of Foreign Affairs with the purpose of conducting RSD functions. However, to this day the decree has not been implemented and UNHCR continues to assess refugee claims in accordance with the MOU signed with the Egyptian government. For years, the refugee agency was criticized by activists and refugees for its lengthy and seemingly unfair RSD procedures. However, there has been some noticeable improvement in UNHCR-RSD since the publication of the "Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate", in 2005.

Upon ratifying the Refugee Convention in 1981, the government made reservations that limited access to rationing (Art. 20), primary education (Art. 22(1)), public relief and assistance (Art. 23), and labour rights and social security (Art. 24). Moreover, the government made a reservation to article 12(1) concerning personal-status matters. These reservations are not explicitly mentioned in the Official Gazette and should arguably not have the force of law. This argument is strongest in the case of public education because of the government's ratification of the Convention on the Rights of the Child (CRC) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).³

The reservations were adopted by Egypt for two main reasons. First, article 12(1) of the Refugee Convention contradicted article 25 of the Egyptian Civil Code.⁴ Accepting it would have altered the well-established rules of private international law in Egypt. Second, Egypt believed that articles 20, 22(1), 23, and 24 of the Refugee Convention forced State parties to give refugees the same treatment reserved for nationals, which constituted an "*obstacle which might affect the discretionary authority of Egypt in granting privileges to refugees on a case-by-case basis*".⁵

² Decree 188/1984.

³ T. BADAWY, "Refugee Children and the Right to Education in Egypt: Examining the Gap between Theory and Practice", (2007), 11, *Mediterranean Journal of Human Rights*, 95.

⁴ Article 25 of the Civil Code states that: "*The judge declares the applicable law in the case of persons without nationality or with more than one nationality at the same time. In the case of persons where there is proof, in accordance with Egypt, of Egyptian nationality, and at the same time in accordance with one or more foreign countries, of nationality of that country, the Egyptian law must be applied*".

⁵ Text of the Egyptian reservation. UN Treaty Collection, <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterV/treaty2.asp>.

The Egyptian Constitution and asylum

The Egyptian Constitution was amended in March 2007 following the publication of its new terms in the Official Gazette.⁶ The changes dealt primarily with the functioning of the executive and the legislative branches of the State as well as the election process. None of the amendments affected article 53, which stipulates a refugee's right to political asylum if discriminated against in his or her homeland for:

‘[...] defending the people's interests, human rights, peace or justice.

The extradition of political refugees shall be prohibited.’

Article 53 has only been successfully used by high profile asylum-seekers. It should not be confused with UNHCR's application of the Refugee Convention on behalf of the Egyptian government. A closer look at article 53 of the Constitution shows that it should only benefit what might loosely be called political activists who have been subjected to discrimination. Therefore, the Refugee Convention has a wider reach and a higher threshold of victimization than the Constitution because it stipulates that refugees should risk persecution rather than discrimination.⁷ In addition, granting asylum according to article 53 is a political act performed by the executive branch of the State as opposed to UNHCR-RSD, which operates as a quasi-judicial administrative function. The distinction between the types of refugees is of primary importance because Constitution refugees are granted more rights than Convention refugees insofar as education, work, residence, and naturalization are concerned.

Other foreign nationals and immigrants

Entry and residence of foreign nationals

The entry into Egypt and residence of foreign nationals there is covered by Law 89/1960 as amended by Laws 99/1960 and 49/1968.⁸ It only allows those who hold a valid passport, or its equivalent, to enter Egypt. However, the Director of the Passports, Immigration and Citizenship Department has the authority to exempt the foreign nationals of certain countries from this requirement.

Law 89/1960 recognizes three categories of residence permits for foreign nationals: special residence, normal residence, and temporary residence (Art. 17). Special residence is mainly granted to Palestinian refugees in the Northern Territory;⁹ foreign nationals born in Egypt before the publication of Decree 74/1952 who remained in Egypt until Law 89/1960 was passed; and foreign nationals who have lived in Egypt for over twenty consecutive years, provided that they entered Egypt legally (Art. 18). The Law also grants special residence to scientists, intellectuals, artists and businessmen who benefit the national economy or have provided scientific, cultural or artistic services to Egypt (Art.18). Normal residence is mainly granted to foreign nationals who lived in Egypt for fifteen or more consecutive years prior to the publication of Decree 74/1952 and who remained in Egypt until Law 89/1960 was passed, provided again that they entered Egypt legally (Art. 19).

⁶ On 31st March, 2007.

⁷ According to article 1 of the Refugee Convention, a refugee is someone who “*owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country...*” . [Emphasis added]. Note the different criteria of victimization required by the article 53 of the Egyptian Constitution. This being said, there is always the possibility of overlap between the Constitution and the Refugee Convention.

⁸ Law 89/1960 regulates the procedures for foreign nationals wishing to enter and to reside in Egypt. It does not apply to diplomats, ship or airplane crews, and passengers in transit.

⁹ This law was passed during the time of the Union between Egypt and Syria (The United Arab Republic). The Northern Territory is used to refer to Syria. Accordingly, this part of the law does not extend to Palestinians in Egypt.

A renewable one-year residence permit is granted to those who do not meet the previous conditions, subject to the approval of the Director of the Passports, Immigration and Citizenship Department. This period can be extended to five years if the Minister of the Interior approves (Art. 20).¹⁰

Chapter IV of Law 89/1960 regulates the deportation of aliens. Deportation orders are issued by the Minister of the Interior (Art. 25). Foreign nationals with special residence permits cannot be deported unless they represent a threat to national security, the economy, public health or public order, or if they constitute a burden on the State (Art. 26). They cannot be deported without the approval of a Deportation Committee (Art. 26).¹¹ However, all other foreign nationals can be deported following a decision by the Minister of the Interior without reference to the Deportation Committee. If an alien poses a threat to Egypt, or if the Minister of Interior believes that the foreign national will not comply with the deportation order, the Minister of the Interior can demand that the person in question be detained pending his deportation (Art. 27). Those who refuse to comply with a deportation order can be imprisoned for up to two years, and fined as much as 200 Egyptian pounds (Art. 38).

Against this backdrop, it is worth mentioning that violations of deportation orders are fairly common particularly among failed asylum-seekers. Many of those whose passports are stamped with a deportation order either regularize their stay through the UNHCR asylum system or, in the case of failed asylum-seekers, live in Egypt without valid documents. To this day, it is not clear whether the Four Freedoms Agreement (Agreement) signed between the governments of Egypt and Sudan could be used as a tool to legitimize the stay of undocumented Sudanese citizens living on Egyptian soil. Although a cursory reading of the Agreement would suggest that the Agreement could not be employed in this way, it is worth noting that the Agreement was successfully used by UNHCR in its negotiations with the Egyptian government to release undocumented Sudanese citizens detained pending deportation following the tragic events of December 2005.

Deportation orders are also difficult to implement because, exceptional cases aside, deportees are requested to cover the financial cost of their transfer to their home countries. Failure to purchase a plane ticket to the home State will subject a foreign national detained on grounds of illegal stay to prolonged detention that could either result in eventual release or, in extreme situations, deportation to another country where the deportee may be subject to detention on the grounds of illegal stay. It is worth noting that information on those who were deported to their home States is not publicly available on the Ministry of the Interior's website

Egyptian citizenship

Law 26/1975 regulates the procedures of citizenship acquisition, loss, and withdrawal. Egyptian citizenship is transferred by blood (*ius sanguinis*) or acquired through naturalization.¹² Foundlings and children of Egyptian men are granted Egyptian citizenship automatically (Art. 2). As of July 2004, Egyptian women have the right to transfer their citizenship to their children.¹³ However, despite not being officially sanctioned, Egyptian women married to Palestinians have been denied such right.

¹⁰ The Minister of the Interior issued Decree 8180/1996 where he specified who is eligible for residence permits that last from three to five years. Investors and refugees are meant to benefit from this Decree; see A. KHALIL, *Al-Tashri'at al-Misriya zat al-'Elaqa Bellage'een (Egyptian Legislation Related to Refugees)*, paper presented at the Judges Conference on 'Refugees and the Law in Egypt' on 4-5 May 2004, Judges' Club, Cairo, at 35.

¹¹ The Deportation Committee is made up of representatives from the Ministry of the Interior, the Ministry of Foreign Affairs, the Council of State, Passport, Immigration and Citizenship Office, and General Security (Art. 29).

¹² Egypt does not apply the *ius soli* principle. Nevertheless, people born in Egypt are privileged with regards to naturalization (Art. 4); see T. BADAWEY and A. KHAIL, *Africa citizenship Audit, the case of Egypt, Chapter 1, Rights of Foreigners and Access to citizenship*, http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/reports/Documents/Citizenship_Report.pdf, section entitled 'Citizenship, Nationality and Naturalization'.

¹³ Law 154/2004 and Decree 12025/2004.

Article 4 of Law 26/1975 lists the different routes to naturalization; and the following persons may acquire Egyptian citizenship subject to the approval of the Minister of the Interior:

- Any foreign national born in Egypt to a father who was also born in Egypt can apply for Egyptian citizenship within one year of reaching the age of maturity (21 years), provided that the offspring comes from the majority population of an Arab or Islamic State. In other words, the applicant must be Arab, or a Muslim from an Islamic State, or both (Art. 4(3)).
- Any foreign national who is born in Egypt, and who makes Egypt the country of habitual residence at the time that he or she reaches the age of maturity (21) can, within one year of reaching that age, apply for Egyptian citizenship. The applicant must be in good mental and physical health so as not to constitute a burden on society, be of good reputation, and have no serious criminal record. In addition, the applicant must know basic Arabic and have a legitimate source of income (Art. 4(4)).
- Any foreign national aged 21 or over who has lived in Egypt for ten consecutive years and met the criteria stipulated in article 4(4) (Art. 4(5)).

Article 5 authorises the President of the Republic to grant Egyptian citizenship, without any restrictions, to foreign nationals who make special contributions to Egypt, as well as to the heads of recognized religious groups in Egypt. In addition, a foreign national married to an Egyptian can, subject to the Minister of the Interior's approval, acquire Egyptian citizenship two years after she applies for it, provided that she resides in Egypt (Art. 7).

According to Article 9, foreign nationals who acquire Egyptian nationality are not entitled to vote until five years after their naturalization. Furthermore, they cannot be elected or appointed to the judiciary for ten years following their naturalization. However, the President of the Republic has the right to exempt anyone from these rules.

Work

Recognized refugees in Egypt are allowed to work, provided that they obtain a work permit. Article 27 of the Egyptian Unified Labour Law 12/2003 bases the right of foreign nationals to work in Egypt on reciprocity.¹⁴ In addition, article 28 states that:

Foreign nationals are not allowed to work without [...] a work permit from the concerned Ministry. They should be allowed to enter the country for the purpose of employment. According to this Chapter, work/employment, is defined as any profession or craft including domestic work.

Against this background, refugees and foreign nationals can be employed in Egypt on two conditions. First, they must acquire a work permit from the Ministry of Manpower and Emigration. Ministerial Decree 135/1996 stipulates that permits must be issued by the District Authority. Permits should also specify place of work, period of employment, employer details, and employee information. Moreover, the employer must pay employment fees that, unless the employee is Sudanese, Greek, Italian, or Palestinian, can be as high as 1000 L.E..¹⁵ The work permit can be

¹⁴ Article 27 states that “[...] should abide by the decrees of this Chapter, taking into consideration conditions of same treatment in the state of origin. The concerned Minister has the authority to make exemptions [...]”. [Emphasis added]. According to the Egyptian government's 2007 report to the United Nations Committee on the Rights of Migrant Workers, in 2006, 19,562 foreigners obtained work permits in Egypt. This includes 7337 first-time applicants, and 12,225 renewals. For a copy of Egypt's report in Arabic see www.ohchr.org.

¹⁵ Article 6 of Decree 136/ 2003 exempts employers of Greeks, Italians, Palestinians and Sudanese citizens from having to pay employment fees. As of September 2004, Sudanese citizens are no longer required to obtain work permits by virtue of the coming into force of the Four Freedoms agreement. See Agreement Between the Government of the Arab Republic of Egypt and the Government of the Republic of Sudan on Freedom of Movement, Residence, Work, and Property (Four Freedoms Agreement), Official Gazette, Vol.37, 9 September 2004, at 2041. The coming into force of the Four Freedoms Agreement should have granted all Convention refugees the right to work without a permit (Art. 17(1) of the refugee

suspended if the foreign national is found guilty of committing serious crimes or if the worker represents a danger to national security or public order (Article 10 of Ministerial Decree 135/1996). Second, the foreign national needs to have a valid residence permit.

In addition to what is stated above, there are some general limitations on the right of foreign nationals to work in Egypt.¹⁶ For example, Law 159/1981 stipulates that Egyptian workers should account for not less than 90% of the workforce in any given company, and that their wages should account for not less than 80% of the total payroll (Art. 174). However, exceptions can be made (Art. 176).

Second, liberal professions are generally restricted to Egyptians. For example, article 8 of Law 51/1981 on the regulation of medical institutions stipulated that any doctor working in an Egyptian health centre should be Egyptian. Non-Egyptians are only allowed to work in Egyptian health centres if they are registered at the Medical Association and are deemed experts in fields in which there is a lack of Egyptian specialists. In order for them to work, a special permit from the Minister of Health and the Medical Association is required. Moreover, non-Egyptians are not allowed to work as lawyers (Law 17/1983). Yet exceptions are made for Palestinian and Sudanese citizens and to citizens of Arab States that signed agreements with Egypt stipulating the right of Egyptian lawyers to join their Bar Associations. Similar restrictions exist in the areas of veterinary medicine, pharmacy, and dentistry.

Education

Foreign nationals are subject to different laws with regards to education depending on their status or nationality. In theory, all foreign children should be admitted to Egyptian public schools without discrimination. This is evinced by Egypt's ratification of CRC (Arts. 2(1), 28(1)(a), and 22(1)), ICESCR (Arts. 2 and 13(2)(a)), and the African Charter (Art. 17), and by article 54 of Law 12/1996.¹⁷ Therefore, the effects of the reservation that Egypt made to article 22(1) (on the right to primary education) are nullified by the ratification of the aforementioned treaties and by the coming into force of Law 12/1996.¹⁸

In practice, however, this right is not always upheld. For example, the Minister of the Interior's Decree 24/1992 clearly stipulates that foreign nationals can only enrol in private schools (Art. 5). Exceptions are made for few categories, such as citizens of Sudan, Libya, and Jordan, refugees in accordance with Article 53 of the Constitution, children of Arab diplomats, and foreign nationals who live in areas where no private schools exist. Palestinian refugees can only benefit from public education if their mothers are Egyptian, or if one of their parents works for the Egyptian government. In addition, UNHCR refugees cannot benefit from this decree unless they are citizens of one of the States named above, or unless their names are added to the UNHCR-scholarship list.¹⁹ It is reported that in 2000, the Minister of the Interior passed two decrees allowing UNHCR-recognized refugees to enrol in public schools, yet the decrees were not published in the Official Gazette and have no force in law. This is particularly obvious in the case of Iraqi refugees whose children are banned from joining public schools.²⁰

(Contd.) _____

Convention). Egypt did not make reservations to articles 17 (wage-earning employment) or 18 (self-employment) of the Refugee Convention. However, according to articles 31 and 9(d) of the Minister of Manpower's Decree 357/ 2004, Constitution refugees need the approval of the Presidential Office to access the labour market.

¹⁶ See the Minister of Manpower's Decrees 136/2003 and 357/2004 for an idea about the restrictions on the work of non-Egyptians.

¹⁷ The National Law on the Rights of the Child.

¹⁸ For detail see T. BADAUWY, *supra* n. 3.

¹⁹ The list no longer exists.

²⁰ Reference to CARIM report on Iraqi refugees in Egypt (2008), to be published on www.carim.org.

The law is more restrictive with regards to university education where foreign nationals are required to pay high tuition fees and where no exceptions are made for refugees.²¹

Restricted areas

Non-Egyptians need special permits to access certain parts of Egypt. Presidential Decree 100/1979 outlines the areas in which foreign nationals can reside. For example, non-Egyptians are prevented from living in parts of the Suez Canal governorates, and cannot use certain roads, except for the main cities where no such restrictions exist. There are also limitations placed on foreign nationals who want to live in certain parts of Sinai and the Red Sea governorate given the strategic and military importance of these areas.

Registration of foreign guests

Law 74/1952 instructs hotel managers and landlords to give the personal details of any foreign client or tenant that they host to the police. The law also requires non-Egyptians to report to the police within three days of entering the country (Art. 4 and Art. 8 of Law 89/1960). This requirement was waived in 1996 with the passing of Law 99/1996. However, in 1996 the Minister of Interior passed Decree 7067/1996 requiring citizens of certain countries to report to the relevant authorities within one week of their arrival.²²

Health services

In 2005, the Egyptian Health Ministry issued a directive, making primary health services at governmental institutions available to all, including non-Egyptians. This directive does not extend to complicated or long-term medical treatment, surgery, and costly medicines. Recognized refugees, however, can have access to subsidized medical services through UNHCR's partnership with CARITAS.²³

Many refugees expressed their distrust of the public healthcare system in Egypt and complained of the poor quality of services that they received. Despite assurances to the contrary, many refugees cite fears of organ theft and other forms of malpractice as reasons for preferring church-based clinics over public healthcare institutions. Africa and Middle East Refugee Assistance (AMERA), a refugee legal aid NGO, has an agreement with renowned medical practitioners who provide medical services free of charge to refugees on a case-by-case basis.

Housing

Unlike Egyptians, foreign nationals – including refugees – do not have access to rent-controlled housing. Consequently, they can only have recourse to the private market where rent is not subject to control and where it can increase exponentially without supervision.²⁴ Given that refugees in Egypt seldom have a stable income due to their inability to work in the formal sector, they are generally forced into overcrowded living quarters with poor sanitation and security.

²¹ Executive Charter of Law No.49 of 1972 University Organization and Presidential Decree No. 809 of 1975; see A. KHALIL, *supra* n. 10, at 27-28.

²² A. KHALIL, *ibid* at 32. For a list of these countries see the website of the Egyptian Ministry of Interior, <http://www.moegypt.gov.eg/Arabic/Departments+Sites/Immeigration/ForignersServices/TasgeelAlAganeb/>.

²³ These benefits extend to asylum-seekers from Sudan, Côte D'Ivoire, and Iraqis granted refugee status on a *prima facie* basis.

²⁴ This can be overcome by signing a negotiated lease contract. However, legal services are not easily available to refugees.

Law 230/1996 regulates the ownership of property and land by foreign nationals. Article 2 states that non-Egyptians can own immovable property on condition:

- That they only own two units for the purpose of personal residence.
- That each unit does not exceed 4,000 square meters.
- That these units are not antiquities (within the definition of the Law on the Protection of Antiquities).

In addition, article 5 prohibits foreign nationals who acquire these units from selling them or transferring their ownership within five years of their acquisition. However, the Prime Minister has the authority to make exceptions to these rules. Finally, the ownership of agricultural and non-agricultural land by foreign nationals is prohibited by Military Decree 62/1940, Law 124/1958, Law 37/1951, and Law 15/1963, unless the lands are used for the purpose of investment.²⁵

Egyptian emigrants and Egyptians abroad²⁶

The Egyptian Constitution of 1971 makes no mention of the rights of Egyptians living abroad or of the mechanisms for their political participation. It only states that ‘*Citizens shall have the right to permanent or temporary emigration*’ (Art. 52). Despite not being mentioned in the Egyptian Constitution, the right of citizens to diplomatic protection is a well-established principle of international law. Regrettably, it is reported that the government does not always respond to the needs of Egyptian expatriates.

Law 111/1983²⁷ affirms the right of Egyptians to migrate permanently or temporarily, as individuals or in groups. According to this Law, the State should protect and maintain contact with its citizens living abroad (Arts. 1 and 2), and organize seminars and workshops in Egypt and abroad to study the problems of emigrants and to keep them informed of events and conditions in Egypt.²⁸

The Executive Charter of Law 111/1983, issued by the Minister of Manpower Decree 14/1984, reaffirmed the right of citizens to emigrate (Art. 1). It also clarified that the Ministry of Manpower is responsible for protecting all Egyptians abroad, and for taking steps to guarantee that the rights of Egyptian expatriates are respected. Law 111/1983, allowed those who emigrated prior to the coming into force of the Law and who lost their Egyptian citizenship to have it restored to them. Their children and spouses (wives) can also be naturalized subject to the requirements of Law 26/1975. In addition, Presidential Decree 73/1971 allows government workers who had resigned in order to emigrate permanently, and who emigrated as a result, to be re-admitted at their original place of work if they return to Egypt within two years of their resignation.

²⁵ See BADAWEY and KHALIL, *supra* n. 12, section entitled ‘Property Ownership’.

²⁶ Many Egyptians work illegally in the European Union and neighbouring Arab States. Their rights are constantly violated due to their irregular legal situation. In the Gulf States, legal migrants suffer under the sponsorship (*kafala*) system. Examples of these violations include illegal detention, prevention from traveling, abusive cancellation of residence permits, confiscation of property, and confiscation of passports by the sponsors.

²⁷ On the Emigration and Welfare of Egyptians Abroad.

²⁸ This can be done by requiring diplomatic representatives to look after the interests of the Egyptian expatriate community. It can also be achieved through liaising with other Ministries and agencies with the purpose of drafting legislation related to migration and signing agreements with foreign States that aim at helping Egyptian expatriates, facilitating their residence in destination countries, and safeguarding their rights and interests abroad (Art. 3-d).

Conclusion

The preceding sections indicate that there is a need for change in the application of the law as far as some rights are concerned. We have seen that refugees are more vulnerable than regular migrants insofar as the access to certain rights is concerned. Unlike regular migrants who are assumed to have a work permit, refugees can only obtain a work permit by going through a tedious bureaucratic process. Such requirement constitutes a violation of Egypt's obligations under article 17 of the Refugee Convention and such limitations on the right to work constitute a bar to the naturalization of refugees. Similar shortcomings can be found in primary education where few refugees, in practice, enrol in public schools. The reservation that Egypt made to article 22(1) of the Refugee Convention should have been overturned by the subsequent ratification of CRC and ICESCR, and by the coming into force of Law 12/1996 on the Rights of the Child. Nevertheless, Decree 24/1992 takes precedence in clear violation of Egyptian law. Therefore, many refugees are excluded from the benefits of primary public education.

As far as the Law 89/1960 is concerned, most asylum-seekers who enter Egypt illegally – and are arrested as a result – are referred to UNHCR for an RSD interview. If UNHCR grants them refugee status, the Egyptian authorities release them and give them residence permits in accordance with the Refugee Convention and the MOU. However, the last two years have witnessed several attempts by refugees to cross the border into Israel with the assistance of human smugglers. Illegal exit is a violation of Egyptian law that can subject the refugee to arrest and possible deportation. At the moment, there are occasional negotiations between UNHCR and the Egyptian and Israeli governments concerning the status of those arrested on the Israeli side of the border. The question of illegal exit can be overcome if the root causes of refugee problems in Egypt are eradicated. Refugees would not cross the border into Israel if they had proper access to education, healthcare, and employment in Egypt. And until these rights are guaranteed, illegal exit will continue to take place.

Egypt: the political and social dimension of migration

Howaida Roman

The migration landscape in Egypt for the year 2008 has been marked with new developments in Egyptian emigration policy, the controversy on irregular/illegal migration of Egyptians, and the Italo-Egyptian cooperation as a model for circular migration.

First: New developments in Egyptian migration policy

Egyptian migration policy recognizes that sending surplus manpower abroad helps alleviate pressure on the domestic labour market, making emigration part and parcel of national growth strategies. The Ministry of Manpower and Emigration (MME) has taken measures to pursue this goal both at home (laws, procedures, decisions ...) and abroad (bilateral and multilateral agreements).

The aims of emigration policy could be summarized as follows:

- Encouraging migration to reduce the unemployment rate;
- Seeking new open labor markets in Europe, Canada and the Arab world;
- Organizing labor flows towards Europe and the Arab World;
- Fighting illegal migration on the part of Egyptians;
- Caring for Egyptian expatriates and keeping them in touch with the homeland.

To achieve this, the Egyptian Government has adopted several mechanisms:

- The establishment of bilateral and multilateral agreements to organize the labor flow abroad;
- Better training so that Egyptian workers meet the needs of foreign markets;
- Marketing campaigns for Egyptian labor abroad;
- Awareness raising about the risks of illegal migration;
- Effective communication with Egyptian expatriates.

The Egyptian and Italian governments have cooperated to organize the flow of labour to Italy through two projects: the first IMIS (Integrated Migration Information System), and the second IDOM (Information Dissemination on Migration Project). Such projects allow demand to be better met and offer as well institutional capacity building, and the dissemination through the Egyptian media of information concerning the risks of illegal immigration. Within this framework a “toll free number” has been set up to provide information on the legal procedures that migrants must go through to enter Italy. 7000 work positions were advertised in 2007 and 8000 work positions in 2008¹, though part of this quota was to be used to correct the status of illegal migrants in Italy.

The Egyptian and Greek governments also signed a memorandum to export Egyptian labour to Greece and to protect the rights of the fishermen on Greek ships.²

Egypt signed moreover 12 bilateral agreements with Arab states to organize Egyptian labour flow and secure their rights there.³

¹ Emigration and Egyptian Expatriates Newsletter, no.54, March 2008, www.emigration.gov.eg,

² Emigration and Egyptian Expatriates Newsletter, No. 50, March 2007 www.emigration.gov.eg

³ Emigration and Egyptian Expatriates Newsletter, No. 54, March 2008, www.emigration.gov.eg

In the framework of opening new labour markets, the MME is seeking to open a new front in Canada by studying the needs of the Canadian labor market, and communicating with Canadian officials so as to better organize the flow of Egyptian labour there.⁴

Regarding the problems of Egyptians abroad, the MME signed a memorandum with the Libyan Government, stipulating some conditions for sending labour to Libya: for example a work contract that ensures the rights of workers.⁵

Effective communication with Egyptian expatriates has become a priority and some corresponding policy steps have been made: first, the extension of voting rights to Egyptian expatriates, second, the establishment of an office to provide services for Egyptian expatriates, third, the holding of frequent meetings between consulates/ambassadors, on the one hand, and Egyptians expatriates on the other to discuss expatriate problems; and fourth and finally, the search for a new mechanism to take up expatriate issues including representatives from all concerned ministries. The MME issued a comprehensive manual, listing all the incentives offered for labour returnees.⁶ There is no longer any doubt then that proper channels of communication with migrants are necessary to ensure their involvement and participation.⁷

Second: The Irregular Migration of Egyptians

The irregular migration of Egyptians is a relatively new phenomenon, certainly when compared with countries in the Maghreb. In recent years, many Egyptians lost their lives while attempting to cross the Mediterranean in small and unseaworthy boats. Migrants themselves are frequently placed in great danger by these reckless sea journeys especially when they find themselves in the hands of unscrupulous smugglers.

The current stream of irregular Egyptian migration to Europe started in the early 2000s when a large number of freshly graduated and also unskilled youth decided to make the passage to Europe either through the Mediterranean via Libya or by staying over after initially using Schengen tourist visas.

The main reasons behind this new type of migration included:

- High unemployment rates among young Egyptians;
- The difficulty of finding employment opportunities in the Arab Gulf countries owing to cheap South Eastern Asian labour;
- The proximity of Egypt and Europe;
- The ease of traveling to Libya where the boat journeys to Europe usually start.

Because of the increasing numbers of Egyptian that migrate illegally, the MME together with the IOM and the Italian government carried out a field survey so as to determine the push factors in Egypt as identified by actual and potential migrants. The research entitled “Attitudes of Egyptian Youth towards Migration to Europe” attempted to define the socio-political and economic environment in which the decision to migrate matures. The survey also gathered information concerning awareness levels among potential migrants and irregular migration and migrant smuggling from Egypt more generally.⁸

⁴ Emigration and Egyptian Expatriates Newsletter, No. 55, June 2008, www.emigration.gov.eg

⁵ Ibid

⁶ Ibid

⁷ See all “Emigration and Egyptian Expatriates Newsletters” from No.51, June 2007 till No. 55, June 2008, www.emigration.gov.eg.

⁸ See IOM, Arab Republic of Egypt & Cooperazione, Information Dissemination on Migration (IDOM), “Attitudes of Egyptian Youth Towards Migration to Europe”, March 2006.

The study population included young males between 18 and 40 years old with a mean age of 27.4 years old as it is this part of the population from which illegal as well as legal migrants (regular/irregular) come. The percentage of singles is high (59.3 percent). Regarding educational attainment, most have technical secondary certificates (42.3 percent) and university degrees. The work status of respondents indicates a high level of unemployment (38.2 percent). Fieldwork took place in urban and rural areas in eight Egyptian governorates; the selection of the governorates within each region and the selection of fieldwork sites within each governorate were based on the existence of well-established migration streams (legal and illegal) between these sites and Europe.⁹

The results of the field survey indicate that the most popular destination for Egyptian youth who wish to migrate is Italy; in fact, more than one-half of the study population (53.4 percent) named this country when asked about their destination. France comes second with almost one quarter of respondents naming it as their favourite destination (23.2 percent) and other countries included the UK, the Netherlands, Greece and Sweden.

It is noteworthy that the European country experiencing the highest inflow of Egyptian migration is, in fact, Italy. According to official Egyptian data in 2000, 10.9% of permanent Egyptian migrants were living in Italy, which would mean around 90,000 people. However, the OECD reports only 32,800 residence permits held by Egyptians in Italy for the year 2000. This discrepancy between the Egyptian and the OECD figures on the number of permanent Egyptian migrants in Italy points to the possibility of the existence of a high number (several tens of thousands?) undocumented Egyptian permanent migrants, though, of course there is no official data on this subject. This is clearly related to strict Italian migratory policy which makes it extremely difficult to obtain a residence or work permit. In terms of trends, the number of residence permits held by Egyptians in Italy has increased substantially in the last decade, from 7 thousand in 1985 to 32.8 thousand in the year 2000¹⁰.

Respondents who expressed a desire to migrate to Europe were asked about their reasons for doing so. Reasons were then classified into two categories; reasons related to origin (push factors) and reasons related to destination (pull factors). With respect to push factors, respondents stated three main reasons: "Income in Egypt is lower than in Europe", "bad living conditions in Egypt" and "no job opportunities available in Egypt".

It seems that the main push factors are economic as they are related to income disparities between Egypt and destination countries. And the results of the focus group discussions in fact clarified that most of those who wished to migrate and those who were deported while attempting to migrate were young unemployed males who would not be able to join the labour market for many years after their graduation. With respect to pull factors, the main reason for migrating was "having friends and relatives in Europe".

Friends and relatives are the main source of information regarding the country of choice; more than 80 percent of respondents rely on their relatives and friends to sketch a hypothetical picture of conditions prevailing there. The role of the media scored less than 10 percent, while the role of the internet, general readings, embassies and the Egyptian authorities are all almost negligible. The vast majority of respondents (94.7 percent) mentioned that they had heard about deported illegal migrants. Almost three quarters of the respondents were aware of the consequences of illegal migration, but, at the same time, 78 percent of the respondents believed that legal migration to Europe was not easy.

The role of formal/governmental media as a source of information on migration is almost negligible. The main source of information about migration is relatives and friends. The very limited role of governmental agencies, media and embassies makes it easy for rumors and falsified information on

⁹ The governorates included in the sample were: Cairo, Alexandria, Gharbia, Sharqiya, Daqahliya, Menoufia, Fayoum and Luxor .

¹⁰ Leila Talani et al, "Why do Migrants Leave Their Countries? Motivations to Migrate at the Point of Departure: the Case of Egypt", The British Academy, Nov 2003, p 14.

migration to spread. Given the way that migration is disseminated, it should come as no surprise that migration streams to Europe originate in a network of a group of villages on the Nile Delta and in Upper Egypt where family members and relatives help each other in migrating illegally or legally.

Recently, a new tendency in Egyptian migration to Europe has become apparent; current Egyptian migrants to Europe are less educated than those in the 1960s and 1970s. The current migratory stream can be regarded as “the migration of the poor” or “an exodus of youth” as migrants are driven by unemployment and economic hardship and their movements are sometimes irregular.

Egyptian policy toward the irregular migration of Egyptians

Egyptian policy on irregular migration has five goals :

- An information campaign that would raise awareness amongst actual and potential migrants about the possible consequences of irregular migration;
- The provision of accurate information about regular migration opportunities;
- Increased information-sharing between country of origin and country of destination;
- The implementation of a capacity-building project in countries of origin and destination;
- The establishment of bilateral and multilateral agreements to facilitate the return and readmission of irregular migrants to their countries of origin.

Because containing irregular migration is critical for both the country of origin and the country of destination, cooperation between the Italian government and Egyptian government has grown in recent years. There are cooperation agreements to avert irregular migration and the smuggling of human beings between Italy and several Middle Eastern countries, including Egypt. As regards the practical planning of migration flows, bilateral agreements are useful in giving preference to migrants coming from those countries that signed agreements with Italy.¹¹

Cooperation started with an information program on illegal immigration. This program promotes the adoption of complex computer systems for the prevention and the reorientation of illegal immigrants. It includes technical and managerial data for the personnel of the relevant authorities, with the aim of promoting appropriate migration policies.

IDOM (Information Dissemination for the Prevention of Irregular Migration Project) hopes to limit irregular migration and the dangers associated with it. Through the provision of information, it aims to positively influence the choices of Egypt’s potential migrants and to let them achieve a better understanding of the realities of migration.

It is important to emphasise that greater efforts should be made to create jobs and decent living conditions in developing countries, so that the citizens of these states do not feel compelled to migrate. Developing countries and industrialized states should pursue helpful economic policies then and put into practice existing commitments that might enable this objective to be achieved.¹²

Third: Circular migration: the Italian-Egyptian Model

More recently several new policy trends have emerged. First, there has been the recognition of the need for major labor market reform for economic development, and migration is a small part of that process. Second, greater cooperation between the northern and southern parts of the Mediterranean has

¹¹ Luigi Swich, & Viceprefetto Aggiunto, “Migration Integration Employment, The Italian Experience in the European Context”, Ministero Dell’Interno, EF.DEL/52/05, 25 May 2005.

¹² Global Commission on International Migration (GCIM), “Migration in an interconnected World, New Directions for Action”, GCIM Report, October 2005, p 20.

got underway, cooperation to combat irregular migration flows and encourage as well as organize labor recruitment. In this context, circular migration has become one of the ways to solve the dilemma mentioned above. It offers destination countries a steady supply of the workers they need in both skilled and unskilled occupations, without the need of long-term integration. Countries of origin can benefit from the inflow of remittances while migrants are abroad and then, in turn, benefit from their investments and skills upon the migrants' return. It goes without saying that the migrants also gain, as circular migration programs increase the opportunities for safer and legal migration.¹³

The Italo-Egyptian cooperation model addresses circular migration. Due to the continuing presence of irregular Egyptians in Italy, there has been an urgent need to find a solution. Therefore, the program has a two-fold objective:

It works to prevent irregular migration towards Italy on the part of Egyptians and offers Egyptian citizens openings in the Italian labor market, encouraging the migratory flows of workers in response to the needs of international labor markets.

The Italo-Egyptian cooperation model has been effectively brought into being through the IMIS (Integrated Migration Information System) and IDOM (Information Dissemination on Migration) projects which are financed by the Italian Ministry of Foreign Affairs and implemented in partnership with the Egyptian Ministry of Manpower and Emigration and the IOM. IMIS and IDOM represent an integrated approach, that aims at reducing illegal migration through concrete and legal opportunities built on the three following pillars:

1. An attempt to match Italian demand with Egyptian supply
2. Human resources development with:
 - Italian support to selected training institutions in Egypt so as to provide professional competencies through a demand-driven approach
 - Provision of competencies in line with international benchmarks. The process will allow for larger automatic flows of supply that are better matched to demand. Certified language courses for enhancing professional and social integration in the host country are also foreseen.
 - An analysis of regulations and laws hindering mobility.
3. Media and social awareness campaigns to provide information about the dangers connected with irregular migration and, above all, the legal possibilities and ways to enter the labor mobility schemes implemented together with the Egyptian authorities¹⁴

Conclusion

Throughout 2008, the Egyptian Government has faced several challenges in the field of migration while, at the same time, international and regional variables have offered various opportunities. To benefit from these opportunities, emigration policy must be reoriented. One example of this reorientation would be an improved information system to ensure the efficient and rapid flow of information on labour market and migration matters.

¹³ Dovelyn Agunias & Kathleen Newland , "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward," Migration Policy Institute, Policy Brief, April 2007

¹⁴ Cooperation on migration, migration policies.

Tables Egypt

Egypt - Table 1. Temporary Migration by Country of residence (2006)

Country	Egyptians working abroad	Companions	Total	%
Arab Countries	748.849	1.179.311	1.928.160	95,41
European Countries	29.675	46.723	76.398	3,78
Australia	4.660	7.293	11.953	0,59
African Countries	912	1.483	2.395	0,12
Asian Countries	480	742	1.222	0,06
Americas	336	494	830	0,04
Total	784912	1236046	2020958	100

Source: Central Agency for Public Mobilization & Statistics (CAPMAS, 2007) Egypt Permanent Migration 2006.

Egypt - Table 2. Permanent Migration by country of residence in 2006 (Thousands)

Residence Country	2006
U.S.A.	205
Canada	126
Australia	30
Italy	25
France	2
U.K.	2
Germany	1
New Zealand	2
Netherlands	0
Australia	0
Others	2
Total	396

Source: Central Agency for Public Mobilization & Statistics (CAPMAS, 2007), Egypt Permanent Migration 2006.

**Egypt - Table 3: Remittances from Egyptian Workers abroad by Country
(million US\$). Fiscal years: 2000/1 – 2007/8**

Country of Residence	Fiscal years				
	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008*
Saudi Arabia	639.6	725.5	775.8	859.4	959.4
Kuwait	205.6	589.2	922.8	1106.0	1797.1
United Arab Emirates	278.8	371.6	729.0	989.6	1392.9
Qatar	46.2	63.8	109.0	102.1	131.0
Bahrain	7.1	10.5	47.0	21.9	77.6
Oman	15.5	18.4	24.9	17.7	31.6
Libya	2.7	2.1	3.5	5.5	33.2
Lebanon	14.6	20.6	27.6	24.6	18.0
The United States of America	1111.1	1619.6	1516.3	2080.3	2762.9
France	63.4	68.7	49.8	53.5	61.1
Germany	131.1	230.5	198.4	209.6	229.3
Italy	64.3	74.9	54.0	42.0	71.1
The Netherlands	36.6	25.9	19.3	32.5	17.7
United Kingdom	122.8	169.4	147.4	235.5	267.5
Greece	8.4	11.6	13.8	14.1	16.7
Spain	6.3	12.4	15.2	10.4	8.4
Switzerland	91.5	102.7	143.1	261.0	255.5
Japan	3.8	19.8	17.1	3.0	4.1
Canada	8.7	12.9	11.4	13.2	28.7
Other Countries	141.5	179.4	208.8	239.1	395.4
Total	2999.6	4329.5	5034.2	6321.0	8559.2

* Provisional

Source: Central Bank of Egypt, 2006

Egypt - Table 4: Refugees and asylum-seekers by origin in Egypt, 2000-2006

Origin	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Palestine	-	134	70.195	70.215	70.245	70.255	70.198
Sudan	2.833	4.659	7.629	14.178	14.904	13.446	12.157
Somalia	2.610	1.177	1.639	3.068	3.809	3.940	-
Ethiopia	54	102	111	329	481	516	-
Yemen	683	628	412	344	319	209	-

Source: UNHCR Statistical Yearbook 2005, *: UNCHR 2006 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons.

ISRAEL

ISRAËL

Israel: the demographic and economic dimension of migration

Yinon Cohen

Background

In this update, I will discuss demographic and economic developments with respect to three Israel-centred migration streams: immigration of Jews, emigration of Jews and Arabs, and labor migration.

In addition to these three migration streams, perhaps the most important development is that Israel has, in recent years, become a destination country for refugees, mostly from Africa. This refugee movement started at the end of 2004, intensified in 2006-2007, and continues to the present day. According to the estimates of various NGOs there are about 3,000-4,000 Sudanese refugees in Israel, and nearly as many from Eritrea. The main wave from Sudan (via Egypt, crossing the border illegally) arrived in 2006-2007, and the recent wave from Eritrea (also via Egypt) started in 2007. The total number of refugees currently in Israel is estimated at between 6,000 and 10,000 (Cohen, 2008). They are scattered around the country; some are in detention centers, others are allowed to work in specific regions, and, depending on their country of origin, some are defined as “enemy nationals”. This stream will not be discussed here, because, despite its importance, demographic and/or economic data is not yet available.

Introduction – the Israeli Population

According to the Israeli Central Bureau of Statistics (CBS), at the end of 2007 the population of Israel was 7,244,000, not including an estimated 250,000 labor migrants. Since the end of 2004, Israel's population has grown by 375,000, a higher growth rate than in most developed countries (CBS 2007). Most of this population growth, however, was due not to migration, but rather to natural increase. In fact, only about 13% of population growth since 2005 has been due to migration balance (CBS 2008).

The ethnic/national composition of Israel's population at the end of 2007 was as follows: 75.6% Jews, 19.9% Arabs (mostly Muslims), and 4.4% "others", which in Israel's official statistics are those who are neither Arabs nor Jews. The 320,000 "others" are new immigrants and their offspring who have Jewish relatives, and as such were eligible to immigrate to Israel according to the Law of Return. Since 1995 Israel's official statistics have classified "others" together with Jews, and thus at the end of 2007 "Jews and others" made up 80% of the population. With respect to country of birth, virtually all Arabs are native-born, while among “Jews and others” the share of foreign-born declined from 65% in 1948 to 31% in 2008.

Jewish Immigration

Since 1948 over 3M Jews and their non-Jewish family members have come to Israel. The latest wave of immigrants, mostly from the Former Soviet Union (FSU), started in December 1989. In just two years (until the end of 1991) 400,000 immigrants came, and an additional 720,000 immigrants arrived between 1992 and 2002. Since 2003, however, the annual number of immigrants declined to around 20,000 per year, which is very low by Israeli standards. Indeed, while Israel was the destination country for most Jews between 1948 and 2001, by 2002 Germany was taking more Jewish immigrants than Israel (Cohen and Kogan 2007), and since 2002 Israel has attracted less than 50% of total Jewish immigration.

In 2005, 2006, and 2007, respectively 21,180, 19,269 and 18,075 immigrants arrived in Israel. Not only has the number of immigrants declined in recent years, but the country of birth of immigrants has changed as well. Immigrants from the FSU made up 90% of all immigrants during the 1990s, 70% during the early 2000s, but only about 50% in the past three years, 2005-07 (CBS 2008a) had an FSU origin. Other major source countries for Jewish immigration in 2005 and 2006 were Ethiopia (about 18%), the US (9%) and France (9%). The decline in immigration from the FSU is due to several factors, including the second Palestinian *intifada* in the first years of the twenty-first century and the economic hardships in Israel during that period, the improved Russian economy, as well as the decline in the “population at risk” in the FSU, namely Jews or relatives of Jews who are eligible for Israeli citizenship.

The skill level of immigrants coming from the FSU during the 1990s – 44% of them were university graduates – was relatively high compared to the skill level of the Israeli population. Although it was not as high as the skill level of those immigrating to the US during the same period (60% university graduates). However, the immigrants Israel attracted from the FSU were as highly educated as those attracted by Germany, a country that offered virtually free immigration to FSU Jews during 1990-2006. Thus, in the competition for highly-skilled Jewish immigrants from the FSU, Israel came second after the US, but before Germany. This achievement is significant not only because Israel is not as rich as Germany and more prone than Germany to terrorist attacks and wars, but also because of the greater material benefits offered to Jewish immigrants by the German government (Cohen, Haberfeld and Kogan 2008).

The skill level of FSU immigrants to Israel in the early years of the twenty-first century is slightly lower than that of their predecessors, but there are no studies on the skill level of the post-2004 cohort. However, the fact that 18% of all immigrants arriving in Israel during these years (2005-07) were less-educated Ethiopians suggests that the average skill level of recent Jewish immigrants is lower than the level of the cohorts arriving in the early 2000s, when 88% of all immigrants came from the FSU, America, and Europe, and only 8% from Ethiopia.

Emigration and Return Migration

The CBS defines emigrants as those leaving Israel for at least 365 days (not including visits for up to 90 days). Between 1990 and 2005 about 370,000 Israelis (both Jews and Arabs) emigrated (an average of 23,000 per year), and 141,000 (an average of 9,000 per year) emigrants returned. The migration balance for this period is 230,000, or about 14,000 per year (CBS 2007a). Annual figures suggest that the economic and security situation in Israel explains much of the variance in the emigration and return migration of Israelis. The highest emigration rates and the lowest return rates were in 2001-2002, the peak years of the second *intifada* when the number of terrorist attacks in Israel was highest and the Israeli economy showed signs of distress. In those years, the annual migration balance of Israelis (emigrants minus returnees) was approximately 20,000. By 2005, after the decline in terrorist attacks and the recovery of the Israeli economy, it declined to about 10,000; initial figures for 2006 reveal a slight increase in the migration balance of Israelis to 13,000 (CBS, unpublished data).

Despite popular and some scholarly writing to the contrary, there is no serious brain drain from Israel, nor is there an increase in the proportion of highly-skilled emigrants. Indeed, the rate of emigration from Israel is not high relative to other migration countries. According to the CBS (2007a), about 650,000 Israelis (both native-born and foreign-born) emigrated between 1948 and 2005. This figure, however, includes an estimated 90,000-120,000 emigrants who died abroad. Thus, the stock of Israeli emigrants abroad in 2005 is around 550,000. Since the foreign-born tend to emigrate more than the native-born, the estimate of 550,000 emigrants (both native-born and foreign-born) in 58 years is not very high, especially when it is considered that Israel admitted about 3M immigrants during this period, and that during much of the same period about half the population was foreign-born. The figures for 2005 (the last year for which data is available) illustrate this point, namely the higher propensity of the foreign-born to emigrate. In that year, 21,500 Israelis emigrated, over half of them

foreign-born (11,700). Likewise, over half of the 10,500 returnees in 2005 were native-born Israelis. Evidently, foreign-born Israelis have a significantly greater propensity to leave Israel than those born in Israel; and the likelihood of returning to Israel is much greater among the Israeli-born than the foreign-born. Indeed, 48% of all emigrants during 1990-2005 were immigrants who had arrived in Israel after 1989 (post-1989 immigrants comprised less than 20% of Israel's population during this period). The emigration rate of the foreign-born is not high even relative to other migrant populations in other countries. Of the 1.2M immigrants arriving in Israel between 1990 and 2005, less than 10% emigrated, a lower rate than for many immigrant groups in other countries, at other times (Cohen and Haberfeld 2001).

Past research reported that emigrants and returning emigrants are, on average, more skilled than the population from which they are drawn (Cohen and Haberfeld 2001). Some studies, however, have reported that Israel has recently been suffering from a serious brain drain, citing the high-education level of Israeli emigrants (Gold and Moav 2006) and the large number of Israeli professors in US universities (Ben David 2008). However, there is no evidence that the statistics provided by these studies represent a new phenomenon, or a rise in past trends. The positive selectivity (on education) of Israeli emigrants was detected as early as the late 1970s (Cohen 1989), as was the number of Israeli Ph.D.s in the US (Cohen 2008). There are no studies regarding the skill level of post-2004 emigrants and returnees. All that is known is that the basic demographic characteristics of emigrants and returnees in 2005 (95% Jews and others; 54% men; median age – 30; 34% married) are similar to those of past emigrant cohorts. This being the case, there is no reason to expect a major deviation from past patterns, and we can safely assume that the emigrants and returnees of the last years are as skilled as were earlier cohorts of emigrants and returnees.

Labor Migrants

There are two main types of labor migrants in Israel: Palestinians from the Occupied Territories and immigrants from overseas. **Palestinian residents of the West Bank and Gaza** are not considered "labor migrants" by either the Palestinian Authority or the Israeli government. They were recruited to work in Israel following the 1967 war. Their numbers reached a peak (115,000) in 1993 before the government of Israel – for a variety of reasons, most notably security considerations and pressure by employers – sharply increased the number of labor migrants from other countries and blocked the entrance of Palestinians. As a result, the number of Palestinian residents of the West Bank and the Gaza Strip working in Israel declined sharply. But not for long. In 1996 the Israeli government reduced the number of work permits for international labor migrants, and as a result the number of Palestinian workers increased again, reaching a peak of 96,000 in 2000, before the outbreak of the second *intifada*. Following the second *intifada* and Israel's general policy of "separation", the number of Palestinian workers from the Occupied Territories declined to about 30,000 in 2002. However, since then the number has risen again to 38,000 in 2004 (Cohen 2008). Of these, only 9,000 were "documented", that is, only 9,000 received their wages via the payment department of the Employment Service (CBS 2007); the remaining 29,000 workers were undocumented, and are composed of two groups: commuters who cross the Green Line every day, and those residing illegally in Israel for longer spells. In the last three years (2005-2007) the number of Palestinian workers increased to 46,000 in 2006, 47,000 in 2006, and 49,000 in 2007. While the share of undocumented Palestinians was around 70-80% during the the first years of the twentieth century, in 2007 it declined to below 50% (CBS 2007). It remains to be seen, however, if the 2007 figure is part of a trend or a one-year exception.

In terms of the occupational categories of Palestinian workers in Israel, available data suggest that there have been no changes over the years – over half of them work in agriculture, and about 20% in construction (CBS 2007). The rest work in low-skill occupations in a variety of industries, mostly manufacturing and catering. Finally, it should be noted that since Israel's disengagement from Gaza,

virtually all Palestinian workers are residents of the West Bank, as residents of Gaza are not permitted to enter Israel.

The second type of **non-citizen workers in Israel are those labor migrants** who were recruited by Israel starting in the late 1980s, and especially since 1993, from various countries in Eastern Europe and Asia. Israel expected them to be *temporary* workers but, for a variety of reasons, many of them have overstayed their visas and become unauthorized migrants, while others, many from Africa and South America, have come as tourists and joined the labor market.

Like most democracies, Israel does not know the precise number of labor migrants it has at any given time. The number of labor migrants from overseas peaked in 2001-2002 at around 250,000. Since then it has declined gradually to 183,000 in 2005 and to 180,000 in 2006. However, the trend of decline was reversed in 2007, when the number of labor migrants increased to 185,000 (Bank of Israel 2008). This decline reflects Israel's aggressive deportation policy (40,000 were deported in 2003-04) and a decline in the number of work permits issued. Thus, in 2001, 78,000 labor migrants entered Israel with work permits, but their number declined to about 30,000 per year during 2002-06 (2004 is an exception with 48,000 new arrivals), and increased in 2007 to 37,000. The CBS estimates that at the end of 2007 there were 109,000 authorized labor migrants in Israel, a rise of about 7,000 from 2006 (CBS 2008b). This being the case, it is likely that a total of 185,000 labor migrants in 2007 is an underestimate, since various estimation methods (Cohen 2008) as well as NGOs suggest that authorized labor migrants comprise at most one half and perhaps as little as only one third of all labor migrants. Indeed, the Finance Minister of Israel estimated earlier this year that there are about 125,000 unauthorized labor migrants in Israel (Cohen 2008).

The top four source countries, accounting for 70% of authorized labor migrants arriving in Israel in 2006, were Thailand (mostly agricultural workers), the Philippines (caretakers for the elderly), China (construction), and the Former Soviet Union. In 2001 the top four source countries were almost the same as in 2006, with Romania (construction) replacing the FSU. They accounted for a similar proportion of all new arrivals as in 2006. The absence of Romania from the top sending countries in 2006 reflects a shift in the industrial classification of migrant workers between 2001 and 2006. Until 2002 nearly half of the documented migrant population was employed in construction, but the proportion has dropped to less than 20% since 2004 (14% in the first quarter of 2008). By contrast, the share of agricultural workers increased from about 25% of the total in 2002 to slightly more than a third since 2003 (34% in the first quarter of 2008). The vast majority of other documented workers are domestic helpers whose number, according to a government report (cited in Kemp and Rajman, 2008), more than tripled between 1996 and 2002. In the first quarter of 2008, 37% of the 74,500 documented workers were domestic helpers, mostly for the elderly (CBS 2008b).

The Bank of Israel (2008) and the Israeli Finance Ministry view labor migrants as one of the main reasons for the low labor force participation of Israelis. They have therefore consistently called for a raise in the cost of employing migrant labor and the deportation of unauthorized workers. The Finance Minister recently revealed his plan to deport all 125,000 unauthorized labor migrants by 2013 and to limit the number of work authorizations granted to low-skilled workers (Cohen 2008).

An important reform in the employment of labor migrants occurred in 2005. After years during which the employment of migrant workers was governed by an arrangement binding workers to specific employers and not allowing them to switch employers, the government adopted a new arrangement in the construction industry, which it plans to extend to other industries. Under the new arrangement, the cost of employing migrant workers has increased (as suggested by the Bank of Israel). Workers are employed by manpower "corporations," and workers are allowed, under certain conditions, to change employers within sectors or corporations (Berman, 2007). The new employment arrangement was supposed to allow market forces to protect workers from exploitation, mistreatment and exploitative wages by enabling them to switch from "bad" to "good" employers. Available evidence suggests that the new arrangement does not solve many of the problems of the binding system. The wages of construction workers have increased slightly, but the brokerage fees taken from new recruits more than offset these

wage increases. Likewise, in practice, workers' mobility in the new system is severely limited (Berman 2007). Notwithstanding the imperfections of the new system, it is a step in the right direction and with necessary modifications may solve many of the remaining problems.

References

- Bank of Israel. 2008. Annual Report. Jerusalem. (Hebrew)
- Ben David, Dan. 2008. "Soaring Minds: The Flight of Israeli Economists." CEPR Discussion paper No. 6338 (updated), March 17.
- Berman, Jonathan 2007. "Freedom Inc. – Binding Migrant Workers to Manpower Corporations in Israel", August. Hotline for Migrant Workers. http://www.hotline.org.il/english/pdf/Corporations_Report_072507_Eng.pdf
- Central Bureau of Statistics. 2007. Statistical Abstract of Israel. No 58. Jerusalem.
- Central Bureau of Statistics. 2007a. "Emigration of Israelis" Press Release. 153/2007. Jerusalem.
- Central Bureau of Statistics. 2007b. "Foreign Workers" Press Release. 139/2007. Jerusalem.
- Central Bureau of Statistics. 2008. "Selected Data 1948-2008)" Press Release. 082/2008. Jerusalem.
- Central Bureau of Statistics. 2008a. "Immigration in 2007" Press Release. 028/2008. Jerusalem.
- Central Bureau of Statistics. 2008b. Monthly Statistical Abstract of Israel. Jerusalem.
- Cohen, Yinon. 1989. "Socioeconomic Dualism: The Case of Israeli Immigrants in the U.S." International Migration Review 23:267-288.
- Cohen, Yinon. 2008. "Irregular Migration". CARIM.
- Cohen, Yinon. Forthcoming (2008). "Merit Pay in Israel's Universities." Economic Quarterly (Hebrew)
- Cohen Yinon and Yitchak Haberfeld. 2001. "Self-Selection and Return Migration: Israeli-born Jews Returning Home from the United States during the 1980s." Population Studies 55: 79-91.
- Cohen, Yinon, and Irena Kogan. 2007. "Next year in Jerusalem ... or in Cologne? Labor Market Integration of Jewish Immigrants from the Former Soviet Union in Israel and Germany in the 1990s." European Sociological Review 23: 155-168.
- Cohen, Yinon, Yitchak Haberfeld, and Irena Kogan. Forthcoming (2008). "Jewish Immigration from the Former Soviet Union: a Natural Experiment in Immigrants' Destination Choices." KZfSS - Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. (German)
- Gould, Erik, and Omer Moav. 2006. "The Israeli Brain Drain." Jerusalem: The Shalem Center.
- Kemp Adriana, and Rebeca Raijman. 2008. Migrants and Workers. The Political Economy of Labor Migration in Israel. Jerusalem: Hakibbutz Hameuchad (Hebrew)

Israel: the legal dimension of migration

Guy Mundlak

This annual report provides an overview of major developments in the Israeli legal system 2007-2008.¹

The 2006-2007 CARIM Annual Report provided a general overview of the statutory mechanisms governing various kinds of immigration, and highlighted the absence of an encompassing migration regime in Israel. The report described the establishment of a Committee to develop an outline for an immigration policy. The Commission's report has been gathering dust ever since, and no attempt has been made to turn it into legislation.² While the Commission's recommendations were controversial in themselves, as any immigration policy inevitably is, its fate cannot be attributed to an objection to specific policies. It may be that the government preferred to avoid a public debate on immigration issues, or that immigration policy has still not climbed to the top of the pile on Israel's overcrowded policy table. For the most part, the Commission's recommendations did not lead to the heated public debate that they require.

Consequently, the piecemeal nature of Israel's legal policy remains. During the period surveyed here, several developments of major significance have taken place. As will be demonstrated, the responses to these developments range from ad-hoc solutions (refugees) to political and legal contestations (the prohibition on family reunification). There has been no visible attempt at consensus-making or even majority support for a comprehensive immigration policy. In this process, the interplay between the legislature, executive, the courts and an active civil society constructs a dynamic body of law, the significance of which exceeds outcomes in any particular court case or legislative change. Immigration law is being constructed from the bottom-up, principles being determined through incremental law-making.

Three main areas of developments will be surveyed in this report:

1. Attempts at regularizing labor migration
2. A temporary prohibition on family unification for residents of the occupied territories.
3. The management of the refugee crisis. This topic will also be discussed at great depth in a separate CARIM research article.

I. Labor Migration

The aftermath of the Supreme Court's decision on the binding system

Labor migration law has been at the forefront of immigration law over the last decade. The previous annual report described some of the more important decisions, including the Supreme Court's ruling that determined the unconstitutionality of the 'binding system'³, the move towards a 'closed sky'⁴ policy and the employment of migrant workers through state-regulated private temp work agencies.

¹ This report builds on the description that was provided in the first CARIM ANNUAL REPORT for 2006-7.

² S. ILAN, *Who Remembers the Commission for Developing Israel's Immigration Policy?* HAARETZ 6.4.2007

³ The binding system alludes to the tying of the work permit and the visa. The work permit was also linked to a particular employer and prevented movement from one employer to another. Hence, the system bound the worker to a particular employer and prevented the worker from being an active participant in the labor market.

Over the last year there have been indications that while there has been an overall improvement in the labor migration system, there are still fundamental flaws in the post-binding system of recruitment and employment. There are indications that the genetic code of the binding system is still alive. A well-ordered system that replaced the old binding system was only implemented in the construction sector, whereby workers are employed through temp work agencies. In the agriculture and care-work sectors a new system has not been thoroughly implemented.

One case that has much to tell us about the durability of the binding system is still pending.⁵ It concerns the way that the extension of visas and work permits for care workers depends on a commitment that if the worker lose their job then they must leave the country, even if the reason is the death of the employer. In other words if the worker is *not entitled* to an extension, but receives one nevertheless, then there the state sees no difficulty in providing the worker with a conditional extension. The counter argument is based on the notion that if the binding system has been disposed of then it should not serve as a legitimate condition for granting discretionary visas and permits.

Third, in a petition to the Supreme Court regarding the binding of Turkish workers in Israel to their employer, the Supreme Court upheld the arrangement because of their exceptional circumstances.⁶ In that particular case, the employment arrangement was a concession granted by the Israeli government in exchange for a big contract of Turkish tanks that will be built in Israel. As in the care-worker case, the state's justification for binding is rooted in an exception to the general rule; and the objection to this argument is similar as well – namely that exceptions do not undermine the Supreme Court's finding that the system is flawed on both moral and instrumental grounds.

Means for substituting migrant workers with domestic workers

Attempts to further improve the migration system following on from the withdrawal of the binding system have evaluated in both a positive and a negative way. A series of attempts have been made to set strict quotas for each branch and to raise employer costs for employing migrant workers, thus reducing the incentives for hiring them. For example, in agriculture, employers are required to pay a tax equal to 10% of wages as well as a general levy. In construction (and from mid 2008 in agriculture as well) employers are also required to post a bail which will be paid to the employees when they leave the country. In the catering sector high taxes were imposed, as well as a requirement that work permits be issued only to foreign 'experts' whose wages are approximately twice the Israeli average.

Unlike wage hikes, a reduction in quotas have not been rigorously observed. Similarly, the 'closed sky' policy was not consistently implemented. The rationale for all of the policies described here is to reduce the demand for migrant workers and increase, instead, the demand for Israeli workers. This conforms with the general view of the Ministry of Finance and other commissions.⁷ However, other ministries, such as Agriculture and Welfare have supported reduced barriers so as to bring more migrant workers into the country. At the same time little was done to increase the demand for non-foreign work (subsidies, incentives for employers, increased enforcement, training and the like).⁸ The pull/push forces within the government have led to a general and mixed strategy, whereby 'hard decisions' on increasing costs were performed (not without resentment), while discretionary decisions,

(Contd.) _____

⁴ The 'closed sky' policy seeks to limit or prevent new entrants, and draw, instead, on migrant workers who are already inside Israel to fill the quotas of permits, gradually reducing the quotas. This is also referred to as an attempt to prevent 'the revolving door', whereby some workers are deported and new migrant workers are brought in to replace them.

⁵ Supreme Court Administrative Appeal 3714/08 *Wo Ginfing V. Minister of Interior Affairs et al* (appeal filed 7.5.2008).

⁶ High Court of Justice 10843/04 *The Hotline for Migrant Workers and the Workers Hotline V. State of Israel* (yet unpublished, 2007).

⁷ Cf the "Eckstein Committee" – COMMISSION ON THE POLICY FOR NON-ISRAELI WORKERS (2008)

⁸ The Knesset's research and information department, *The Employment Policy in Agriculture and its Implications for those Employed in the Sector* (policy report 18/5/2008).

or decisions that require active public spending or decisions that need a more complex 'translation' from decision to practice, were abandoned.

For the reasons stated above, the various attempts at shifting from migrant to non-migrant work have only been partially successful. Moreover, it is important to stress again that the interest in improving working conditions for migrant workers does not evolve from an interest in the migrant workers' conditions *per se*. In other words raising their wages and conditions is first and foremost an economic instrument for making migrants less attractive to employers. Consequently, it is sometimes the workers themselves who pay the price for this policy. For example, it has been argued that migrant workers pay the added taxes in the form of higher transaction costs when obtaining a permit.⁹ Similarly, in the absence of a tight 'closed skies' policy, raising costs encourages a higher level of turnover, circularity and temporary employment, which is economically shouldered by the workers themselves.

Means for extending further the rights of migrant workers

Another approach that can be observed in the post-binding system is the creation of a safety net for the migrant workers themselves. This is best demonstrated by Israel's endorsement of an agreement between Thailand and the IOM according to which recruitment of workers will be conducted through the agency, so as to avoid the various middlemen who exploit the visa and permits process. The effects of this agreement is that workers who want a work permit in Israel must seek a permit through the IOM, and the recruitment process will be monitored by the organization, with a fixed sum to be paid for hiring. The Employers Associations in Israel objected to this arrangement, as it will potentially undermine hiring flexibility and a petition has been submitted to the Supreme Court on their behalf which is still pending. While the arrangement may aid in improving work conditions and reducing transaction costs, currently 7000-9000 US\$, its implementation is likely to take time. After all, three years passed between the executive decision, in 2005, that called for the adoption of such an agreement and the agreement itself, and no procedures have yet been established for its implementation.¹⁰

II. Restrictions on Family Unification

One of the most important legal challenges to the Israeli immigration system was made with regard to the Citizenship and Entry into Israel Law (Temporary Order). This law was originally passed following the second *Intifadah* (uprising in the Occupied Territories). The law prohibited the granting of Israeli citizenship, residency, temporary residency or even temporary stay permits to Palestinian residents of the occupied territories for any reason. The implications were particularly important with regard to family unification, which was the prominent method of regularizing the stay of Palestinians from the occupied territories in Israel. The temporary law permitted family unification only where the spouse from the occupied territories was a male over 35 or a female over 25.

The temporary decree was repeatedly extended, each time for a period of 12 months. Upon its first enactment it was challenged by human-rights organizations that petitioned the Supreme Court protesting that the law was unconstitutional. The Court held (15.4.2006), instead, by a narrow margin (5-4), that the law was valid but signaled to the state that it requires modifications.¹¹

The state's justification for the law was security. The state claimed that family unification can be used as a mean of admitting people who will aid in terror attacks. By contrast, the petitioners argued that the law was essentially demographic, and is, instead, designed to discriminate on the basis of

⁹ This was argued by Kav La-Oved, an NGO, and cited in the Knesset Report, *supra*.

¹⁰ The Knesset report, *supra*.

¹¹ Supreme Court HCJ 7052/03 *Adala et al. v The Minister of Interior et al* (not yet published 15.4.2006).

nationality. The judges' positions in this case (almost 300 pages long) are presented in more detail in a separate CARIM report.¹² In a nutshell, the majority of the judges (5-9) refused to void the law. There were several justifications given including general rationales such as the discretion accorded to the state to control its borders, as well as more specific reasons such as "state of war". Most of the majority judges held that there is no right to family unification and that the right to a family does not necessarily entail a vested right to family unification within Israel. The dissenting judges emphasized the right to a family and held that an outright ban on family reunification is unconstitutional (unlike individual review of each application). One of the majority judges was more supportive of the dissenters view, but voted against intervention because the order was temporary. Given that the judges were split 5-4, this position may affect future litigation.

Despite the fact that the Court refrained from intervention, several points came out of the case. First, the law was rewritten and has been extended annually since then. Second, the new version of the law has triggered a new petition to the Supreme Court, currently pending. Third proposals are currently on the table to restrict the Supreme Court's power to review and void legislation that is concerned with immigration and citizenship issues. I will now elaborate on each of these developments.

First, despite the favorable outcome of the case it was clear that the majority of the Court is, in fact, against the substance of the law and that future contestations of the law might succeed. The law was extended twice more after 2003, each time for half a year, and thereafter was re-written and several changes have been introduced. These changes include the geographical extension of the prohibition to a list of enemy countries and the new option of a "humanitarian exception". The humanitarian exception was intended to appease the Supreme Court's concern for individual (case-by-case) review. However the humanitarian exception is qualified by two contradictory conditions: (a) having a spouse or shared children will not be considered a humanitarian reason, (b) the humanitarian exception is subject to annual quotas.¹³

Second, given that since 2002 the Minister of Interior Affairs has no longer examined requests for residency of any type in Israel, when filed by residents of the Occupied Territories,¹⁴ it appears that the temporary order is gradually losing its temporary nature. This together with the unsatisfactory humanitarian exception, has led the Association for Civil Rights in Israel to petition the Supreme Court.¹⁵ The ACRI hopes that, given the majority of one in the previous round, this time the Supreme Court will choose to intervene.

Third, the Minister of Justice as well as independent members of Parliament (Knesset) are seeking to pass a law that bars the courts from voiding legislation in the field of citizenship and immigration. It should be emphasized that there has long been tension between the Supreme Court and the legislative/executive branch. However, the attempt to single out citizenship issues (broadly defined) has emerged from the court's position in the case described here. Despite the court's refusal to intervene, the state is concerned that the Supreme Court will intervene in the future.¹⁶ At present, these proposals are still being voted upon and may not make their way successfully through parliament.¹⁷

¹² G. MUNDLACK, *The Sources of Israel's Immigration Law – case law developments* (CARIM report 2008, forthcoming)

¹³ S. 3A1

¹⁴ Between 2002-2003 on the basis of the Citizenship and Entry into Israel Law (2003, Temporary Order), which was extended on a regular basis; since 2007 on the basis of the revised version described in the text.

¹⁵ Supreme Court HCJ 544/07 *ACRI V. Minister of Interior Affairs* (petition filed 6.5.2007; still pending).

¹⁶ It is, in fact, possible to identify such intervention with regard to the 'binding arrangement' of migrant workers that was held to be unconstitutional (see *supra*). However, the court's decision on the binding arrangement was less controversial because the economic right-wing also viewed it as a problematic arrangement that distorts market institutions and eventually damages the labor market opportunities of domestic workers.

¹⁷ T. ZARCHIN, *Friedmann: Keep the supreme Court out of Immigration, Citizenship Laws*, HAARETZ 9.5.2008.

However, they indicate the political antagonism that is excited by any attempt to associate immigration issues and human rights under judicial review.

Together these developments are indicative of the way in which immigration law develops. On the one hand, despite its importance, the state has refused to establish a comprehensive immigration policy. On the other hand, the centrality of immigration issues leads to an intense competition over values and powers which then spills-over into more general questions, such as the system of separation of powers and 'checks & balances' in Israeli democracy.

III. The Refugee Crisis

Asylum seekers began to enter Israel in a significant fashion in 2003, yet the presence of refugees has significantly increased since the beginning of 2007. Most asylum seekers cross the border between Egypt and Israel. They come from several countries and regions, some of which are *loci* of humanitarian disasters, such as Darfur and Eritrea. The asylum system in Israel was designed, at best, to accommodate a trickle of asylum seekers. Although since 2003 changes in the system have been introduced, the current 'flood' (in relative terms) of asylum seekers has exposed the system's flaws. The development of the asylum system and potential future development will be discussed at greater length in a separate CARIM report.¹⁸

Israel signed and ratified the Convention Relating to the Status of Refugees (1951) at the time it was written. However, only in 2001 did Israel prepare guidelines for reviewing requests for asylum.¹⁹ In these procedures, the task of assessing a refugee request is delegated to the United Nations High Commissioner for Refugees in Tel-Aviv (UNHCR). UNHCR conducts the review of the case and provides the state with a detailed assessment and recommendation. A special Inter-Ministerial Advisory Committee to the Minister of Interior Affairs then decides on the request (the National Status Granting Board – NSGB). When UNHCR's assessment holds that the person does not qualify for refugee status the NSGB generally upholds the decision, without further discussion. Otherwise, the NSGB discusses the request and may sometimes deny refugee recognition despite UNHCR's positive recommendation. A refugee receives temporary residence for a period of three years and then their case is reviewed again.

The 2001 guidelines also provide a special provision holding that asylum requests will not be considered when filed by citizens of enemy countries. Hence, requests from Sudanese citizens are not considered, though the guidelines do leave room for discretion here.

Decisions made by the NSGB are open for judicial review though only recently have such petitions started reaching the courts. Generally the Court does not intervene in substantive considerations, but in a few cases the Administrative Courts gave injunctions against the state. For example, the Court held that extended detention in a detention center when the subject is not a security threat is not conducive to concluding the inquiry of the asylum seekers' suitability for refugee status.²⁰ Similarly, holding minors in detention during the lengthy period that is necessary to assess their refugee claims was held

¹⁸ G. MUNDLACK, (*mis*)*Management of the Refugees Crisis and the Underdeveloped Asylum System in Israel* (CARIM note 2008, forthcoming).

¹⁹ Regulations Regarding the Treatment of Asylum Seekers in Israel (2001). An English version of the regulations can be found on the CARIM site as well as in A. BEN-DOR and R. ADOUT, *Israel – A SAFE HAVEN?* Report and Position Paper written for Physicians for Human Rights & the Tel-Aviv University Law Faculty Resource Center (2003). [Annex A]

²⁰ Tel-Aviv District Administrative Court 000162/06 *Ministry of Interior Affairs V. Barry Tigian et al* (not published 13.7.2006).

to be impermissible.²¹ In another decision, the Court held that the state must provide asylum seekers with the necessary information to understand UNHCR's decision with regard to refugee status.²²

In addition, to the regular procedure for asylum, the state has also extended temporary protection to groups of people from Sierra Leone, Liberia, Ivory Coast and most recently has extended a working permit (without temporary protection) to a group of Eritreans. Such forms of temporary protection are conditional on the political situation in their homeland and can be withdrawn at any time.

The major problem with the asylum system is that it is slow and sometimes grinds almost completely to a halt as more and more refugees cross the border with Egypt. What was always a sketchy system cannot be efficiently implemented. Regardless of one's moral position regarding the 'hospitality' that Israel should extend to refugees, the current state is difficult to justify.²³ Petitions to the Supreme Court have been filed by civil society organizations in an attempt to remedy some problematic aspects. The Supreme Court rejected a petition against the detention of women and children in the Ktsio't detention center (near the border with Egypt).²⁴ Other petitions are currently pending. The most important is a petition challenging the practice of 'hot return' across the Egyptian border, whereby petitioners argue that such forced returns violate the principle of *non-refoulement*.²⁵ The State's response to the petition asserts its right to protect its borders and to refuse entry to infiltrators.

The issue of infiltration is currently at the center of policy debates. In addition, to the abovementioned petition, a proposed Bill on the Prevention of Infiltration (2008) has passed its first reading.²⁶ The proposed bill raises the penalty for infiltrating the state's borders to five years, and under some circumstances to ten and twenty years. It permits a 'hot return' at the border, and in other circumstances it sets out the process of expulsion from the state's territory, all in accordance with the principle of *non-refoulement*. The procedure outlined permits, relatively extensive enforcement and detention powers at the expense of the rights accorded to prisoners and detainees in other contexts.

The public and legal debates over the asylum system in Israel are heated, yet still in their infancy. The Courts have only recently started to take a position on these issues and significant developments will only take place in the coming months or years.

²¹ Haifa District Administrative Court 222/08 *Ploni (minor) V. Ministry of foreign Affairs* (106.2008)

²² Jerusalem District Administrative Court 001087/06 *Almansh Marsha Beilin V. Ministry of foreign Affairs* (yet unpublished 1.6.2008)

²³ See the STATE COMPTROLLER'S [CONTROLLER'S??] REPORT from 20.5.2008 that extends criticism at the state for its implementation of the asylum system, as well as the system itself.

²⁴ Supreme Court HCJ 212/08 *Workers Hotline for Migrant Workers et al – The Prison System* 1.6.2009.

²⁵ The principle of *non-refoulement* was upheld by the Supreme Court as part of international customary law and the right to life that is enshrined by Basic Law: Human Dignity and Liberty in Supreme Court HCT 4702/94 *Eli Taii V. Minister of Interior Affairs* PD 49(3) 843. The current petition was filed by the hotline for Migrant Workers in 2007 (HCJ 7302/07 *Hotline et al. V. Minister of Security et al.*)

²⁶ Government Legislation proposals381, from 1.4.2008

Israel: the political and social dimension of migration

Haim Yacobi

Introduction

The main trends that have characterized migration to Israel in the past year have been: (i) the continued arrival of Jewish immigrants supported by the state for ideological reasons; (ii) the continuing debate around the inflow of non-Jewish workers; and, (iii), the infiltration of African refugees via Egypt.

Jewish migration to Israel

Concerning Jewish migration, this year Israel has celebrated its 60th anniversary, underlining its significant success in absorbing more than 3 million Jewish immigrants from a range of different countries. However, according to the Central Bureau of Statistics¹ while during the 1990s annual population growth was 3 percent (mainly because of extensive Jewish migration from the former Soviet Union), since 2006 the Jewish population in Israel grew by only 1.5 percent annually – as a result of the reduction in the number of migrants; while the Arab population grew by 2.6 percent annually. In this context it is important to mention that in 2007-2008 the Ministry of Immigrant Absorption offered a range of assistance programs for both Jews and Israelis to return to Israel as part of a campaign called "Returning Home for Israel's 60th Anniversary", a campaign that aimed at increasing Jewish immigration to Israel.²

Indeed, Jewish immigration is an essential component of Israeli national identity and has been supported by the Israeli Law of Nationality since 1952, and has complemented the Law of Return since 1950. The latter, based on the *jus sanguinis* principle, gives to Jews all over the world the right to immigrate, while the former grants them, almost automatically, Israeli nationality (see: www.knesset.gov.il). According to the Israeli Law of Return, the term for Jewish immigration (*olim* in Hebrew) derives from the Biblical Hebrew "to arise, come up" referring specifically to immigration to the Land of Israel. Such immigrants are automatically granted full citizenship rights.

Sociologically speaking, in Israel, as in other settler societies, the founding group gained a dominant political, cultural, and economic status during the critical formative period. Ethnically, this group is mainly composed of Ashkenazi Jews, the founders of Zionism and the state. The second and successive group is comprised of various non-Ashkenazi immigrants, most notably the Mizrahi ethno-class and recently also Russian and Ethiopian Jews, who have joined the founders in their national project of settlement, albeit from an inferior economic and cultural position. The local third group – Palestinian-Arabs – had resided on the land for generations prior to the arrival of most settlers. They are largely excluded from the process of constructing the new nation, and are generally trapped in their inferior ethno-class status. In this context, it is important to note that according to the Adva Center Report the social and economic hierarchy of the different Jewish immigrants' ethnic groups is still a reality on Israel's 60th anniversary.³

¹ Central Bureau of Statistics 2007 Report: <http://www.cbs.gov.il/reader/shnatonhnew.htm>

² For a detailed description of the programme see: http://www.moia.gov.il/Moia_en/ReturningHomeProject

³ Adva Center report on the Income of Ashkenazim, Mizrahim, and Arabs, <http://www.adva.org/UserFiles/File/income-types.pdf>

Non-Jewish worker migrants

While Jewish migration is welcomed and well supported by the authorities, the arrival of non-Jewish workers is considered a necessity. There is not only the question of the global economy and global competition, but also the geopolitical context, i.e. the fact that non-Jewish labor migrants were initially brought to Israel following a government decision in 1993 to replace Palestinian workers from the Occupied Territories. The entry of Palestinian workers, workers who had formed a large portion of the Israeli labour force, was restricted after the outbreak of the first Palestinian *Intifada* in 1987. Despite the efforts of the Israeli authorities to control the number of foreign workers and their status, a report of Bank Israel states that in 2007 there were 186,200 non-Jewish workers in Israel and, while 90,000 working permits had been given out, the rest were working illegally. Hence a new program was initiated by Roni Bar-On, Israel's Minister of Finance, designed to reduce the number of foreign workers. The aim of this program was to reduce the number by 70,000 by 2010 and to deport 125,000 undocumented workers by the end of 2013.⁴

African refugees

The increasing number of African refugees, asylum seekers and workers crossing the border from Egypt into Israel in the past two years has placed them at the centre of a political and social debate in Israel. Refugees from both the Darfur region of Western Sudan and from Southern Sudan have infiltrated Israel since 2006. But in the summer of 2007 the number of refugees increased significantly, reaching 50 to 100 per day. In 2007 5,000 Sudanese refugees entered Israel, while in early 2008 the number of refugees entering Israel from the southern border had already reached 2,500. Some sources report 8,000-9,000 refugees (approximately 2,400 are African asylum-seekers, including about 1,700 Sudanese; 25-30 percent of them come from Darfur and many of the other asylum-seekers come from Eritrea, Ghana, and Kenya).⁵

Until the beginning of 2008, the state of Israel had no clear policy on how to deal with the increasing flow of refugees. Its main policy focused on deportation and attempts to prevent refugees from crossing the border. In May 2008 the Knesset approved the first reading of a bill to prevent illegal entry into Israel. The proposed law, passed by a vote of 21-1, would impose a sentence of up to five years in prison on people who cross the border illegally, including refugees and labor migrants, while infiltrators from enemy states, such as Sudan, could be sentenced to as many as seven years in prison. The bill also authorizes the state to hold illegal entrants, including refugees, for up to 18 days without bringing them before a judge for arraignment.

⁴ Bank Israel Report, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/>

⁵ See Weiss, M., "Israel will Absorb only the Darfur Refugees already here," *Jerusalem Post*, 23 September, 2007; Wurgaft, N., "Interior Ministry Grants Work Permits to one hundred Eritrean Refugees", *Haaretz* 8 January, 2008; Kershner I., "Israel Returns Illegal Migrants to Egypt," *The New York Times*, 20 August 2007; Lee, V., "Eritrea, Ketziot, Tel Aviv," *Haaretz* (Hebrew), 17 February, 2008.

Tables Israel

Israel - Table 1: Jews in Israel (Thousands), by country of origin (*). Average 2007

Country of origin	Born abroad	Israel born	Total
Total	1.654,1	3.781,7	5.435,8
<i>Asia - total</i>	205,2	480,7	685,9
Turkey	26,4	51,2	77,6
Iraq	65,7	169,8	235,4
Yemen	30,3	109,2	139,6
Iran	47,8	87,2	135,0
India and Pakistan	17,3	28,2	45,5
Syria and Lebanon	11,0	24,5	35,6
Other	6,7	10,6	17,2
<i>Africa - total</i>	305,2	550,8	856,1
Morocco	151,9	337,0	488,9
Algeria and Tunisia	39,3	81,9	121,2
Libya	16,6	51,4	68,0
Egypt	18,9	37,4	56,3
Ethiopia	66,2	34,3	100,5
Other	12,3	8,8	21,2
<i>Europe, America and Oceania - total</i>	1.143,7	795,0	1.938,7
USSR (former)	696,8	227,9	924,7
Poland	54,2	148,5	202,8
Romania	95,8	120,7	216,5
Bulgaria and Greece	17,7	32,1	49,7
Germany and Austria	26,4	49,7	76,1
Czech Republic, Slovakia and Hungary	21,1	44,9	66,0
France	37,6	23,8	61,4
United Kingdom	20,3	18,3	38,6
Europe, other	29,0	31,4	60,4
North America and Oceania	84,9	58,2	143,1
Argentina	35,2	24,1	59,3
Latin America, other	24,7	15,4	40,1
<i>Israel born - father born in Israel</i>	-	1.955,2	1.955,2

(*) Continent/country of origin for persons born abroad - continent/country of birth; for persons born in Israel - father's continent/country of birth.

Source: Central Bureau of Statistics (Israel), Statistical Abstract of Israel 2008

**Israel — Table 2: Jews and others (1), by origin, continent of birth & period of immigration
1948-2007 (Thousands)**

	8 XI 1948 (2)	22 V 1961 (2)	19 V 1972 (2)	4 VI 1983 (2)	31 XII 1995		31 XII 2007	
					Jews And others (1)	Thereof: Jews	Jews and others (1)	Thereof: Jews
Jews - Total	716,7	1932,4	2686,7	3350	4607,4	4522,3	5793,6	5478,2
Origin: Israel	..	106,9	225,8	533,9	1145,7	1143	2006,5	1998,4
Asia	..	818,3	655,9	740,2	730,6	728,9	687,8	683,6
Africa	..		617,9	736,1	838,6	835,5	871,1	857,4
Europe-America	..	1007,1	1187	1339,7	1892,5	1814,9	2228,2	1938,8
<i>Israel born - total</i>	<i>253,7</i>	<i>730,4</i>	<i>1272,3</i>	<i>1927,9</i>	<i>2797</i>	<i>2790,2</i>	<i>3877,4</i>	<i>3831,8</i>
Father born in: Israel	..	106,9	225,8	533,9	1145,7	1143	2006,5	1998,4
Asia	..	288,5	339,8	443,1	477,2	476,7	481,5	480,6
Africa	..		269,1	413,3	513,1	512,6	553,6	551,9
Europe-America	..	335	437,6	537,7	661,1	657,8	835,8	801
<i>Born abroad - total</i>	<i>463</i>	<i>1201,9</i>	<i>1414,4</i>	<i>1422,1</i>	<i>1810,3</i>	<i>1732,1</i>	<i>1916,2</i>	<i>1646,3</i>
Asia	57,8	300,1	316,1	297,3	253,4	252,2	206,3	203
Immigrated up to 1960	57,8	300,1	265,3	233,1	187,4	187,3	140,8	140,7
1961-1971	-		50,8	42,9	35,4	35,4	30,3	30,3
1972-1979	-	-		16	12,2	12	11	10,8
1980-1989	-	-	-	5,2	10,5	10,4	8,8	8,6
1990-2001							11,3	9,8
2002-2007							4,1	2,7
Africa	12,2	229,7	348,8	322,8	325,5	322,9	317,5	305,5
Immigrated up to 1960	12,2	229,7	204,4	181,7	153,2	153,1	120,5	120,5
1961-1971	-		144,4	121,7	102,6	102,6	87,8	87,7
1972-1979	-	-		13,2	10,2	10,1	9,1	9,1
1980-1989	-	-	-	6,3	23,6	23,3	21,5	21,3
1990-2001							52,6	50,6
2002-2007							25,9	16,3
Europe-America	393	672,1	749,6	802	1231,4	1157	1392,4	1137,8
Immigrated up to 1960	393	672,1	564,9	457,6	310,1	309,3	187,3	186,8
1961-1971	-		184,7	132,1	99,1	98,2	77	76,4
1972-1979	-	-		172,6	128,5	127	107,4	106,1
1980-1989	-	-	-	39,7	83,1	78,7	70,6	66,7
1990-2001							826,4	625,9
2002-2007							123,7	76

1. As of 1995 the population of "Jews and others" incl. Jews, non-Arab Christians and those not classified by religion.

2. Census dates.

Source: Central Bureau of Statistics (Israel), Statistical Abstract of Israel 2008

Israel — Table 3: Jewish population in the world and in Israel, 1882-2007

Year (1)	Total (millions) (2)	Thereof: In Israel	
		Thousands	Percentages (3)
1882	7,800	24	0
1900	10,600	50	1
1914	13,500	85	1
1916-1918	..	56	..
23 X 1922 (4)	14,400	84	..
1925	14,800	136	1
18 XI 1931 (4)	15,700	175	..
1939	16,600	449	3
15 V 1948	11,500	650	6
1955	11,800	1.590	13
1970	12,630	2.582	20
1975	12,740	2.959	23
1980	12,840	3.283	25
1985	12,870	3.517	27
1990	12,870	3.947	30
1995	12,892	4.522	35
2000	12,914	4.955	38
2005	13,093	5.314	41
2006	13,161	5.393	41
2007	13,232	5.478	41
Thereof:			
United States	5,275		
France	0,488		
Canada	0,375		
United Kingdom	0,294		
The Russian Federation	0,215		

1. As of 1925 - end of year, unless otherwise stated.

2. Revised rough estimates, definitions for countries other than Israel refer to the "core" Jewish population, including persons who define themselves as Jewish, or persons of Jewish parentage with no current religious or ethnic identity.

3. Jews in Israel per 100 Jews in the world.

4. Census, during the British Mandate period.

Source: Central Bureau of Statistics (Israel), Statistical Abstract of Israel 2008 citing primary source as: Division of Jewish Demography and Statistics, The A. Harman Institute of Contemporary Jewry, The Hebrew University of Jerusalem.

Israel — Table 4: Immigrants(1), by period of immigration, country of birth and last country of residence, 1948-2007

	Period of immigration									Last country of Residence
	Country of birth									
	15 V 1948- 1951	1952- 1960	1961- 1971	1972- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2005	2006	2007	
Grand total	687624	297138	427828	267580	153833	956.319	202.685	19.269	18.131	18.131
<i>Asia - total</i>	<i>237704</i>	<i>37119</i>	<i>56208</i>	<i>19456</i>	<i>14433</i>	<i>61.305</i>	<i>26.590</i>	<i>1.261</i>	<i>999</i>	<i>1.575</i>
Iran	21910	15699	19502	9550	8487	..	1.318	90	198	184
Afghanistan	2303	1106	516	132	57	..	11	-	..	-
India(2)	2176	5380	13110	3497	1539	1.717	699	308	54	49
Turkey	34547	6871	14073	3118	2088	1.095	488	70	111	108
Israel	411	868	1021	507	288	954	869	192	148	-
Lebanon	235	846	2208	564	179	..	29	7	..	..
Syria	2678	1870	2138	842	995	..	31	-	..	-
China	504	217	96	43	78	192	55	14	11	-
Iraq	123371	2989	2129	939	111	..	184	11	7	4
Yemen(3)	48315	1170	1066	51	17	..	36	10	11	14
Other countries(4)	1254	103	349	213	594	7.362	159	26	21	30
USSR (former) - Asian republics			0			49.524	22.711	533	433	1.185
<i>Africa - total</i>	<i>93282</i>	<i>143485</i>	<i>164885</i>	<i>19273</i>	<i>28664</i>	<i>48.558</i>	<i>23.182</i>	<i>4.508</i>	<i>4.494</i>	<i>3.795</i>
Ethiopia	10	59	98	306	16965	39.651	18.432	3.595	3.585	3.589
South Africa	666	774	3783	5604	3575	2.918	884	139	159	137
Lybia	30972	2079	2466	219	66	..	22	3	4	-
Egypt, Sudan	16024	17521	2963	535	352	176	89	19	23	..
Morocco	28263	95945	130507	7780	3809	2.623	1.424	233	233	48
Algeria	3810	3433	12857	2137	1830	1.317	1.118	275	271	-
Tunisia	13293	23569	11566	2148	1942	1.251	1.145	236	203	9
Other countries(4)	244	105	645	544	125	888	68	8	16	11
<i>Europe - total</i>	<i>332802</i>	<i>106305</i>	<i>162070</i>	<i>183419</i>	<i>70898</i>	<i>812.079</i>	<i>127.500</i>	<i>10.063</i>	<i>9.127</i>	<i>8.848</i>
Austria	2632	610	1021	595	356	317	99	12	19	8
Italy	1305	414	940	713	510	595	165	37	52	58
Nordic countries(5)	85	131	886	903	1178	1.071	199	34	31	33
Bulgaria	37260	1680	794	118	180	3.673	555	19	32	33
Belgium	291	394	1112	847	788	891	489	78	82	84
USSR (former) - European republics and n.s.	8163	13743	29376	137134	29754	772.239	112.504	7.069	6.213	5.319
Germany	8210	1386	3175	2080	1759	2.150	674	87	100	96
Netherlands	1077	646	1470	1170	1239	926	218	45	46	43
Hungary	14324	9819	2601	1100	1005	2.150	633	63	62	49
Yugoslavia (former)	7661	320	322	126	140	1.894	203	26	21	17
Greece	2131	676	514	326	147	121	24	8	6	5
United Kingdom	1907	1448	6461	6171	7098	4.851	1.688	506	509	562

Israel — Table 4 (cont'd)

	Period of immigration									Last country of Residence
	Country of birth									
	15 V 1948- 1951	1952- 1960	1961- 1971	1972- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2005	2006	2007	
<i>Europe (cont'd)</i>										
Spain	80	169	406	327	321	242	99	20	19	33
Poland	106414	39618	14706	6218	2807	2.765	727	90	67	22
Czechoslovakia (former)	18788	783	2754	888	462	479	199	26	21	18
France	3050	1662	8050	5399	7538	10.443	7.591	1.781	1.719	2.335
Romania	117950	32462	86184	18418	14607	5.722	965	76	51	37
Switzerland	131	253	886	634	706	904	383	69	63	84
Other countries (4)	1343	91	412	252	303	646	85	17	14	12
<i>America and Oceania - total</i>	<i>3822</i>	<i>6922</i>	<i>42400</i>	<i>45040</i>	<i>39369</i>	<i>33.367</i>	<i>25.405</i>	<i>3.437</i>	<i>3.511</i>	<i>3.894</i>
Australia, New Zealand	119	120	833	1275	959	1.017	273	44	69	89
Uruguay	66	425	1844	2199	2014	724	1.364	76	115	116
Central America (6)	17	43	129	104	8	125	513	120	127	26
Argentina	904	2888	11701	13158	10582	8.886	10.330	299	315	319
USA	1711	1553	18671	20963	18904	15.480	8.028	1.809	1.748	2.094
Brazil	304	763	2601	1763	1763	1.937	1.294	226	263	261
Venezuela	..	..	297	245	180	319	344	98	108	130
Mexico	48	168	736	861	993	916	343	76	59	52
Paraguay	..	42	210	73	62	21	62	3	4	6
Chile	48	401	1790	1180	1040	521	459	56	63	61
Colombia	..	..	415	552	475	545	481	179	248	232
Canada	236	276	2169	2178	1867	1.717	883	210	155	189
Other countries (4) (7)	327	91	1125	500	522	1.159	1.031	241	237	319
<i>Not known</i>	<i>20014</i>	<i>3307</i>	<i>2265</i>	<i>394</i>	<i>469</i>	<i>419</i>	<i>11</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>19</i>

1. Incl. potential immigrants and tourists who changed their status to immigrants. As of 1970 excl. immigrating citizens.

2. Incl. Pakistan and Sri-Lanka.

3. Incl. South Yemen.

4. Incl. cases in which continent of birth is known but country of birth is unknown.

5. Finland, Sweden, Norway and Denmark.

6. Costa Rica, Guatemala, Cuba, Puerto Rico, El Salvador.

7. In 2005 and 2006 include mainly immigrants from Peru.

Source: Central Bureau of Statistics (Israel), Statistical Abstract of Israel 2008.

JORDAN

JORDANIE

Jordan: the demographic and economic dimension of migration

Fathi Arouri

Introduction

Jordan, since its establishment in the early 20th century, has repeatedly experienced conflict and upheaval. Wars with Israel have caused substantial variation in both its population and land area, and the three Gulf Wars have affected Jordan both economically and demographically especially the country's labour market with its high unemployment rates. On the other hand, migration, especially labour force immigration, has played an important role, making Jordan both a sending and receiving country for labour migrants.

Net migration, estimated from the difference between the population growth and the natural growth, has declined during the last 20 years, from 0.8% for 1979–1994 to 0.2% in 2006. In the meantime, this rate was estimated at 0.65% for 1988–1999 and 0.4% in 1999–2004. This shows that migration has played a considerable role in population growth.

Labour Market

According to the Department of Statistics of Jordan (DOS), the total population size in Jordan, in the year 2006, was 5,600,000. Total labour force supply in the year 2006 was estimated at 1,308,000 (967,000 males and 171,000 females), the number of unemployed Jordanians is estimated at 170,000 (121,000 males and 49,000 females) with an unemployment rate of 13% (11.1% for males and 22.3% for females).¹

The number of non-Jordanians holding work permits and working in Jordan in 2006 was 289,724 (244,944 males and 44,780 females), 36% of them are working in services sector, 25.1% in manufacturing sector, 23.6% in agricultural sector and 15.3% in the construction sector, (MOL, 2006).

Non-Jordanians work mainly in private households where they account for 95.8% of employment. Agriculture (45.6%) and construction (39.2%) are also heavily dependent on non-Jordanian employees. Other economic sectors in Jordan that depend on non-Jordanians are manufacturing (29.7%), and hotels and restaurants (18.8%). Projecting labour force demand by economic sectors, occupational and educational levels would need more information concerning economic growth rates, fixed capital formation and labour productivity by economic sector, an exercise which is beyond the range of this report.

Unemployment

Unemployment has been one of the most important problems facing the Jordanian economy since its establishment in 1946. There are many reasons for this, some of which are the limited natural resources of the country, the high population growth rate, due mainly to the high fertility and low mortality, and, to some extent, compulsory migration from historical Palestine from 1948 onwards. Moreover, the region's unstable economic and political situation affects Jordan much more than other neighbouring countries. In general, we can say that the unemployment rate, with few exceptions, was always in two-digits from 1968 to 2007.

¹ Ministry of Labour (MOL), Annual Report, year 2006.

The 2004 Population Census shows higher unemployment rates than expected compared with the Employment and Unemployment Surveys conducted by DOS from 1994–2006. The unemployment rate among females is much higher than for males.

By educational level, the 2004 Population and Housing Census reports that 48.2% of the unemployed in Jordan had never been to secondary school, but that 16.3% of the unemployed Jordanians in the same year held an undergraduate degree or better. It is clear that there are marked differences between the educational levels of unemployed Jordanians and non-Jordanians working in Jordan. This creates a problem for policymakers in Jordan, as there were more than 191,309 non-Jordanians workers in Jordan, according to the 2004 Population Census. This number increased to 289,700 non-Jordanians holding work permits and working in Jordan in the year 2006 according to the Ministry of Labour.²

Labour force migration in Jordan and its implications for the economy

Jordanian labour has been emigrating since the early 1950s, which helped the Jordanian economy by easing the unemployment problem and provided it with an important source of income, namely remittances from Jordanians working abroad.

Labour migration into Jordan increased due to the increasing demand for labour as did labour remittances from Jordanians working abroad, which represented an important source of foreign currency. The high demand for skilled Jordanians on the part of the Gulf States made it necessary for Jordan to import labour force from neighbouring countries such as Egypt and Syria. At first there was only a trickle of non-Jordanian workers in early 1973 but there was a huge number of them working in Jordan by the late 1990s and the early years of this century.

Jordanians working abroad

From the early 1950s, Jordanian labour started to emigrate to many countries and regions including the US, Europe, Australia and the Gulf States. However, very little information is available about Jordanian workers abroad. The Ministry of Labour in Jordan started a project to collect information about its labour force abroad during the period 1983–1987 and data published refers to the number of Jordanian workers in the Arab States by country during that period.

The greater part of the Jordanian emigrant labour, at that time, was in Saudi Arabia and Kuwait. Since then, especially after the Second Gulf War (1990-91), many Jordanian workers in the Gulf States, particularly Kuwait, returned to Jordan, before trickling back to work in the Gulf States in the late 1990s. Although, it is very important for any study of the labour market to have as much information as possible about workers abroad, Jordan lacks such information.

Non-Jordanians working in Jordan

Before the results of the 2004 Population and Housing Census, the only data available on non-Jordanians working in Jordan was the number of non-Jordanian workers holding work permits, information published regularly by the Ministry of Labour, which increased from the low thousands in 1973 to 314,000 in 2007.

The 2004 Population Census reports the total size of the labour force in Jordan in 2004 as 1,454,074, of which 1,262,765 are Jordanians and 191,309 are non-Jordanians. The latter number is

² Ministry of Labour (2006), Annual Report, Amman.

significantly smaller than the number provided by the Ministry of Labour for the same year (218,800). Only few details are published on non-Jordanian workers in Jordan by nationality.

According to the 2006 Ministry of Labour Annual Report, the majority of non-Jordanian workers are employed in agriculture (23.6%), manufacturing (24.1%), and personal and social services (22%). Of the non-Jordanians working in Jordan 84.1% are illiterate and 11.4% of them hold an intermediate diploma. By nationality 69.6% of them are from Egypt and 6.1% from Sri Lanka. At the same time 48.2% of them are unskilled and production workers, 24.6% are agricultural workers, and 25.2% work in the service sector.

The majority of non-Jordanian workers in Jordan have a low level of education and occupation, working in agriculture, the construction and services sectors and being paid low wages, where 40.9% of non-Jordanian workers earn less than 100 JD per month. This was before the adoption of a minimum wage policy. As for the recent situation, no recent data is available on the wages of non-Jordanian workers in Jordan.

Palestinian Refugees

Many of the non-Jordanians living in Jordan are Palestinians Refugees from 1948 Palestine and the Palestinian territories, Gaza Strip and West Bank, who have lived in Jordan since 1967. They do not need any type of permission to stay or work in Jordan.

However, most Palestinians in Jordan have Jordanian nationality. Their exact number is not known since official population statistics do not make a distinction between Jordanians of Palestinian origin and the others. According to United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) statistics there are 1,903,500 Palestinian refugees registered in Jordan. Only 332,900 of them, 18% of registered Palestinian refugees in Jordan, are in refugee camps. There are only ten (10) refugee camps in Jordan, distributed across the country.

Iraqi Refugees in Jordan

From the early 1990s and due to the Gulf wars many Iraqis came to Jordan as refugees. There was at first only a trickle but, especially from 2003, the numbers became a flood. Before the Fafo Survey of 2007, little data was available concerning Iraqis in Jordan, their numbers, geographic distribution and main demographic and other characteristics.

Iraqis in Jordan from the 1994 Population and Housing Census

From the 1994 Population and Housing Census, we find that the total number of Iraqis in Jordan was 24,500 (15,400 males and 9,100 females), 90.4% of them living in urban areas and only 9.6% of them living in rural areas. Not much additional data is available about Iraqis in Jordan from the 1994 population and housing census, but these figures seem reasonable when compared with arrival and departure statistics for Jordan.

Iraqis in Jordan from the 2004 Population and Housing Census

The total number of Iraqis in Jordan from the 2004 Population and Housing Census was 40,100 (24,500 males, 15,600 females), 87.8% of them living in urban areas, and only 12.2% of them in rural areas. Comparing Iraqi Arrivals and departures statistics for Jordan and the 2004 Population and Housing Census results, it is apparent that there are substantial discrepancies.

If we compare the number of Iraqis holding work permits and working in Jordan (1,645 in 2006) with the number of economically active Iraqis (13,148 of whom 10,727 are employed and 2,421

unemployed) in the 2004 Population and Housing Census, we see that there is a data problem concerning the number of Iraqi refugees in Jordan.

The FaFo Study on Iraqis in Jordan 2007

Upon the request of the Government of Jordan, the Norwegian Research Institute (FaFo), working together with the Department of Statistics in Jordan (DOS), the Ministry of Planning in Jordan (MOP), and the United Nations Population Fund (UNFPA), conducted a survey on Iraqis in Jordan, (FaFo, 2007).

The 2007 FaFo Study on Iraqis in Jordan and their numbers and characteristics, found 161,000 Iraqis in Jordan, a number that was then re-estimated to between 450,000 and 500,000 Iraqis residents in Jordan as of May 2007. Many estimates of the numbers of Iraqis in Jordan, before the results of the FaFo 2007 study, had offered numbers as high as one million or 750,000, 18% of Jordanian population. 77% of them arrived to Jordan in 2003 and later, with the highest volume of population movement taking place in 2004 and 2005.

The migration of Iraqis to Jordan is predominantly a migration of families. On average, there is a small bias towards women in the Iraqi population in Jordan. They are on average older than the Jordanian population with a mean age 29.5 years (it is 24 years for Jordanians). 70% of them are of working age (15 years and over) and 25% of Iraqi women aged 15-50 have given birth in Jordan during the last 5 years. Iraqis in Jordan are well educated and 22% of Iraqis adults are in work. 60% of them are employees and 30% of Iraqi men are employers. 25% of households own the dwelling where they are currently residing in Jordan.

It is clear, from the results of the Iraqis in Jordan Survey 2007, that the number and the main characteristics of the Iraqi population in Jordan are substantially different from what we might have expected. While it certainly represents a significant problem for the Jordanian economy and the labour market in Jordan, the problem is smaller than was expected.

Transit Migration

Those who are familiar with the labour market in Jordan have long known that Jordan was only the first leg for many migrant workers, especially those from some Arab countries, mainly Egypt: these went on to work in Iraq in the 1980s, and the Arab Gulf States later. It is also worth mentioning that many Iraqi refugees in Jordan, as the Fafo 2007 Survey show, are looking to settle permanently in Europe or the US.

However, there is little, if any, information available about transit migration in Jordan. Although DOS is making efforts to collect data and cover the relevant important demographic and economic aspects, migration is still an area which needs more efforts.

Conclusions

Due to the high population growth rate in Jordan, we anticipate that the total population, total labour force supply and unemployment rates will increase sharply, at least in the coming years, for both men and women. This is what is expected unless conditions change and labour force demand increases sufficiently to meet the increasing rates in labour force supply.

Although the number of non-Jordanians working in Jordan and holding work permits has substantially increased in recent years, due to the Ministry of Labour's efforts to organize the Jordanian Labour Market, the number of non-Jordanians working in Jordan is probably higher than the official figures suggest, which can only mean that there is irregular labour migration in Jordan. The 2004 Population and Housing Census reported 191,309 non-Jordanian workers in Jordan at the time of the Census in October 2004, but this was well below the 218,800 work permits issued to non-

Jordanians by the Ministry of Labour in the same year. Unemployment rates for women are almost double those for men, and a high proportion of the unemployed have a high level of qualifications.

Although we think that there is a reasonable number of non-Jordanian workers working without work permits in Jordan and playing an important role in supporting the Jordanian economy, there is very little, if any, information available about them. However, from the little information available, it is apparent that the majority are young males, poorly educated, working in low status occupations who are poorly paid.

Although, there is no data available concerning the length of stay of non-Jordanians holding work permits and working in Jordan either from the Ministry of Labour or from any other source. From our own notes, we can say that there is no permanent labour force migration to Jordan. While some non-Jordanians may stay in Jordan for a long period of time, maybe for many years, many of them leave their countries for only a few or even many months each year, especially those who are working in certain economic sectors such as construction. This is why we think that this type of labour force migration is essentially circular. At the same time some migrants were working without work permits and this type of labour force migration is irregular migration.

The majority of non-Jordanians holding work permits and working in Jordan are young males, poorly educated, working in economic sectors like agriculture, construction, and the services sectors. They are working in low level occupations, working for many hours per day and getting low monthly wages.

Although Jordanian workers working abroad are playing a very important role in supporting the Jordanian economy with remittances and easing the unemployment problem in Jordan, there is very little, if any, information available about them. However, from the little information available we find that the majority of them are young males, well educated, working at medium and high occupational levels and are consequently well paid.

International labour force migration in Jordan affected the unemployment rate in Jordan in two ways: Jordanian emigrants have eased the unemployment rates in Jordan since the 1950s, while labour force migration to Jordan, over the same period of time, especially since the late 1980s, affected unemployment in Jordan negatively. Unemployment rates for females are almost double that of males and a high proportion of the unemployed have high qualifications.

There are two main ways to reduce the high unemployment rates. The first is to reduce labour force supply through policies impacting on population growth rate (fertility and migration rates) via the National Population Council. The second is to increase labour-force demand by increasing investment, in order to increase GDP, with the adoption of economic policies to encourage local and foreign investment in Jordan as a way to boost job creation.

Moreover, encouraging the Jordanian labour force to be more compatible with other labour forces in the region will help maximize the number of Jordanians working abroad. Finally, improving working conditions in Jordan would encourage Jordanian workers to compete with non-Jordanians working in Jordan, especially in the sectors which traditionally employ migrant labour, i.e. agriculture, construction and the service sector.

From the point of view of remittances, labour force migration in Jordan play a very important role by providing the Jordanian economy with a high proportion of its needs from foreign currency.

Statistical Annex

Table No. 1 Population Distribution in Jordan by Sex and Nationality in Jordan from the Population and Housing Census (Thousands) 2004

	Males	%	Females	%	Total	%
Jordanians	2371.3	90.3	2310.7	93.3	4682.0	91.7
Non-Jordanians	231.3	8.8	160.9	6.5	392.3	7.7
Iraqis in Jordan	24.5	0.9	15.6	0.6	40.1	0.8
Jordanians Abroad	23.6	0.9	5.7	0.2	29.4	0.6
Total	2626.3	100	2477.4	100	5103.6	100

Source: Main Results, Population and Housing of Jordan 2004, Volume 4, Characteristics of Jordanians Abroad, Characteristics of Non-Jordanians and Characteristics of Persons with Special Needs, Department of Statistics, Amman- Jordan, 2006.

Table No. 2 Non-Jordanian Workers Holding Work Permits in Jordan by Sex 1983-2006 (Thousands)

Year	Male	Female	Total	Year	Male	Female	Total
1983	51.9	6.6	58.4	1996	36.5	6.5	43.0
1984	143.8	9.7	153.5	1997	111.4	5.1	116.5
1985	91.4	10.0	101.5	1998	108.3	5.7	114.0
1986	86.1	11.8	97.9	1999	147.6	6.6	154.2
1987	68.0	11.8	79.8	2000	101.9	8.6	110.6
1988	52.8	10.3	63.0	2001	...	...	136.6
1989	39.6	8.0	47.6	2002	112.6	14.6	127.1
1990	30.7	6.9	37.6	2003	123.2	25.1	148.4
1991	24.0	6.1	30.1	2004	185.0	33.8	218.8
1992	88.8	7.7	96.4	2005	228.6	31.7	260.4
1993	44.8	8.2	53.0	2006	244.9	44.8	289.7
1994	35.3	7.0	42.3	2007	265.9	48.0	314.0
1995	88.1	6.3	94.3				

Source: Ministry of Labour (MOL), Annual Report, Several Years

Table No. 3 Distribution of Non-Jordanian Workers Holding Work Permits by Sex and Nationality in Jordan in the Year 2006

Nationality	Male	%	Female	%	Total	%
Egypt	201381	82.2	210	0.5	201591	69.6
Syria	3023	1.2	75	0.2	3098	1.1
Iraq	1492	0.6	153	0.3	1645	0.6
Other Arab Countries	1179	0.5	449	1.0	1628	0.6
Pakistan	1550	0.6	145	0.3	1695	0.6
India	4957	2.0	174	0.3	5131	1.8
Philippine	1849	0.8	10905	24.4	12754	4.4
Sri Lanka	7994	3.3	9685	21.6	17679	6.1
Other Asian Non-Arab Countries	20848	8.5	22762	50.8	43610	15.1
Europe Countries	452	0.2	136	0.3	588	0.2
U.S.A.	126	0.1	24	0.0	150	0.1
African Countries	28	0.0	45	0.0	73	0.0
Other Countries	64	0.0	18	0.0	82	0.0
Total	244943	100	44781	100	289724	100

Source: Ministry of Labour, Annual Reprt 2006, Amman – Jordan

Table No. 4 Distribution of Non-Jordanian Workers Holding Work Permits by Sex and Educational Level in Jordan in the Year 2006

Educational Level	Male	%	Female	%	Total	%
Illiterate	202183	82.5	41600	92.9	243783	84.1
Read and Write	4500	1.8	2361	5.3	6861	2.4
Elementary	1597	0.7	106	0.2	1703	0.6
Preparatory	771	0.3	70	0.2	841	0.3
Vocational Apprenticeship	124	0.1	2	0.0	126	0.0
Secondary	772	0.3	85	0.2	857	0.3
Intermediate Diploma	32722	13.4	389	0.9	33111	11.4
Bachelor	1704	0.7	77	0.2	1781	0.6
High Diploma	19	0.0	1	0.0	20	0.0
Masters	65	0.0	17	0.0	82	0.0
PhD	481	0.2	73	0.2	554	0.2
Total	244943	100	44781	100	289724	100

Source: Ministry of Labour, Annual Report 2006, Amman –Jordan

Table No.5 Distribution of Non-Jordanian Workers Holding Work Permits by Sex and Economic Activity in Jordan in the Year 2006

Economic Activity	Male	%	Female	%	Total	%
Agriculture and Hunting	68170	27.8	168	0.3	68338	23.6
Mining and Quarrying	2934	1.2	6	0.0	2940	1.0
Manufacturing	61636	25.2	8103	18.1	69739	24.1
Electricity, Gas and Water	202	0.1	0.0	0.0	202	0.1
Construction	44241	18.1	23	0.1	44264	15.3
Wholesale, Retail Trade, Restaurants and Hotels	34160	13.9	499	1.1	34659	12.0
Transportation, Storage and Communications	1930	0.8	27	0.1	2002	0.7
Finance and Real Estate	3671	1.5	207	0.5	3878	1.3
Personal and Social Services	27999	11.4	35703	79.7	63702	22.0
Total	244943	100	44781	100	289724	100

Source: Ministry of Labour, Annual Report 2006, Amman – Jordan

Table No.6 Palestinian Refugees from Palestine Occupied 1948 Registered by UNRWA as of 31 December 2007 by References Are to Agency Installations

	Jordan	Lebanon	Syria	West Bank	Gaza Strip	Total
Registered Refugees (RRs)	1903490	413962	451467	745776	1048126	4562820
Increase in RRs over Previous Years (%)	2.4	1.4	2.1	3.2	3.1	2.6
RRs as a % of Total RRs	42	9	10	16	23	100
Existing Camps	10	12	9	19	8	58
RRs in Camps (RRCs)	332948	219201	121898	189787	491636	1355470
RRCs as % of RRs	18	53	27	25	47	30

Source: Public Information Office, UNRWA Headquarters (GAZA), February 2008

Table No.7 Iraqis Population Distribution in Jordan by Sex, Rural – Urban from the Population and Housing Census 2004

	Males	%	Females	%	Total	%
Rural	3709	15.2	1189	7.6	4898	12.2
Urban	20744	84.8	14442	92.4	35186	87.8
Total	24453	100	15631	100	40084	100

Source: Main Results, Population and Housing of Jordan 2004, Volume 4, Characteristics of Jordanians Abroad, Characteristics of Non-Jordanians and Characteristics of Persons with Special Needs, Department of Statistics, Amman-Jordan, 2006.

Table No.8 Workers' Remittances in Jordan 1996-2008 (Million JD)

Year	Receipts	Payments	Net Remittances
1994	763.7	65.0	698.7
1995	871.7	75.0	796.7
1996	1094.8	70.8	1024.0
1997	1173.5	141.8	1031.7
1998	1093.8	146.8	947.0
1999	1179.8	144.6	1035.2
2000	1177.3	123.6	1053.7
2001	1283.3	120.8	1162.5
2002	1362.3	121.3	1241.0
2003	1404.5	141.9	1262.6
2004	1459.6	170.1	1289.5
2005*	1544.8	218.4	1326.4
2006*	1782.7	251.1	1531.6
2007*	2122.5	299.6	1822.9
2008*	2242.0	295.3	1946.7

*Preliminary

Source: Central Bank of Jordan, Annual Reports Several Years, Amman- Jordan (JD approx. = 1.41 \$)

Jordan: the legal dimension of migration

Mohamed Olwan

Introduction

Jordan is a country of both immigration and emigration, as well as a hosting country for hundreds of thousands of Palestinian and Iraqi refugees and asylum seekers.

As a source country, Jordan benefits from the departure of Jordanians who would otherwise be unemployed and the country therefore supports the emigration of Jordanians for employment purposes. The Jordanian economy is also heavily dependent on the remittances sent by Jordanians abroad to their families. In this regard, the Department of Statistics (DOS) recently estimated that the number of Jordanians working abroad is 60,000 to 70,000 the majority of whom work in Saudi Arabia, followed by the United Arab Emirates, Kuwait, Qatar, Oman and other countries. Furthermore, according to the Central Bank of Jordan website, the remittances received by Jordan amounted to about 2 billion JD in 2006 and 2.4 billion JD in 2007¹. Jordan also serves as a transit country for South East Asians recruited with fraudulent job offers in Jordan, who are trafficked to work in Iraq².

As a receiving country Jordan hosts hundreds of thousands of migrant Arab Workers, tens of thousands of non-Arab domestic workers and tens of thousands of migrant workers in Jordan's Qualified Industrial Zones (QIZs). Moreover, the country's labor market is still in need of foreign workers.

This report provides a brief overview of the major developments and events which, in one form or another, have had an impact on asylum, refugee and forced migration as well as international migration *stricto sensu* into Jordan in 2007.

I. Asylum, Refugee and Forced Migration

The Jordanian Constitution of 1952 stipulates that political refugees shall not be extradited on account of their political beliefs, or for any defense of liberty on their part (Article 21). Jordanian municipal law is deficient as far as the seeking of asylum is concerned.

The country has provided no legal definition of "refugee" and has not established clear domestic policies for refugees³.

Furthermore, Jordan has not adhered to the 1951 Convention on the Status of Refugees and its 1967 Protocol which extends the provisions of the Convention. The Jordanian authorities defend the non-adherence to the Convention on the grounds of a possible expansion of the UNHCR mandate to Palestinians if the United Nations Relief and Work Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNRWA) – created by a UN General Assembly resolution on 8th December, 1949 – is dissolved. While the Jordanian government's position is clear, it remains unjustifiable in the eyes of many.

¹ *The Jordan Times*, January 14th, 2008, May 11th, 2008.

² *U.S. State Department Trafficking in Persons Report*, June 2007, <http://gy.net.comhumantrafficking/> Jordan last visited 8th September, 2008.

³ For more details on the right of asylum in Jordan M OLWAN, "The Institution of Asylum in Jordan, in A. ALZAGAL (ed.), *The Evolution of Asylum and Displacement: Legislation, Protection, and Practice*, Center of Refugee, Displaced, and forced Displacement Studies, July 2003, p.91; A. HASLA, "The Legal Status of refugees non Palestinians in Jordan", *Mut'a Journal for studies and Researches*, volume 21, No.3, 2006, p.231. Both studies are in Arabic.

Indeed the 1951 convention relating to the status of Refugees excluded Palestinian refugees from its scope (Article 1) and the fact is that there are no substantive legal obstacles preventing Jordan from adhering to the 1951 Convention.

The most important developments in the field of asylum, refugee and forced migration are related to Iraqis residing in Jordan, non-Iraqi refugees arriving from Iraq, and occupied West Bank residents and Gazans living in Jordan .

A. Iraqis Residing in Jordan

The overwhelming majority of Iraqis currently living in Jordan and elsewhere fled their country either after the second Gulf war (1991) or after the U.S.-led invasion of Iraq in March, 2003.

1. Numbers of Iraqis in Jordan

Many estimates of the number of Iraqis residing in Jordan have been given- And numbers as high as one million or about 18 percent of the total population or 750,000 i.e., 16 percent of the population were accepted at one point⁴: Jordan's population, it should be remembered, is only about six million.

A survey conducted in mid 2007 by the Norway-based Institute for Applied International Studies - (FAFO) in conjunction with the government found, contrary to the above-mentioned estimates, that there were approximately 450,000- 500,000 Iraqis currently resident in Jordan. The report also found that about 23 percent of the Iraqis who were resident there in May 2007 in Jordan had actually been in the country before 2003; the remaining 77 percent came between 2003 and May 2007; and the largest number of Iraqis entered Jordan in 2005⁵.

2. Entry Restrictions

Iraqis are permitted entry and stay by Law no. 24 of 1973 on Residence and Foreign Nationals' Affairs which governs the entry and stay of all non-Jordanians. According to this law, foreign nationals who overstay the time initially allowed them are liable to a fine of 1.5 Jordanian Dinars per day – though note that exemptions are possible. They may be also expelled by the Minister of the Interior without the Minister having to explain the reasons behind his decision (Article 37 of the law).

Jordan used to have an open immigration policy for Iraqis, but the country became restrictive about entry and stay in Jordan after the terrorist bombing of three luxury hotels in Amman by Iraqi nationals on November 9th, 2005, which killed sixty people. Since then, Jordanian authorities have turned away more Iraqis at the border or have issued visas that are only valid for a few days. Renewal of Iraqi residency permits became far more difficult and these new measures have increased the number of Iraqis who reside illegally in Jordan.

The Jordanian authorities, however, usually give irregular Iraqi residents grace periods to enable them to rectify their status and to become legal residents in accordance with the law. Those who legalize their situation are exempted from the accumulated fines. However, it seems that the vast

⁴ <http://www.Souria.com> 8/9/2007, *The Jordan Times* daily Newspaper, 7,8 and 14 August 2007; FAFO, *Iraqis in Jordan 2007, Their number and Characteristics*, p.37, See <http://www.faf.no/asi/middeast/jordan/Iraqis-in-jordan.htm>, last visited

19 February 2008. N. HUDSON," Refugees in Jordan: Cause for concern in a pivotal state", <http://www.washingtoninstitute.org>.

⁵ FAFO, *Ibid*, p.7.

majority of Iraqis residing in the Kingdom have not rectified their status. Therefore, their stay in the country is illegal⁶.

Jordan does not usually launch inspection campaigns to insure that illegal Iraqis are abiding by residency and labor laws as it used to do towards illegal foreign workers⁷. Moreover, Iraqis are usually exempted from visa fines if they wish to return home.

3. *Iraqi Refugees and Asylum Seekers*

In order to deal with Iraqi refugees a UNHCR Office was established in Jordan in October 1991. A Memorandum of Understanding (MOU) between the two parties was signed on 5th April 1998⁸, and this international agreement resembles, in many respects, the 1951 Convention which has received world-wide acceptance; it reproduces the definition of refugee and the principle of *non-refoulement* (forced return) adopted by the 1951 Refugee Convention.

According to the Memorandum, the UNHCR would endeavor to find recognized refugees a durable solution: be that solution voluntary repatriation to the country of origin; or resettlement in a third country. The sojourn of recognized refugees should not exceed six months (Article 5). Furthermore, Jordan agrees in the Memorandum to admit asylum seekers; including undocumented entrants and to respect UNHCR refugee determination (RSD).

In practice the Jordanian government has shown great flexibility in applying the Memorandum, because recognized refugees sometimes remain in the country for a long time without being resettled. The Iraqis who can realistically expect to be considered for resettlement to third countries constitute only a small fraction of the Iraqis living in Jordan or in neighboring countries. As of the end of November 2007, the number of departures from Jordan was 1,534 refugees⁹.

It is also worth mentioning that the UNHCR registers Iraqis willing to be resettled. This registration entitles those registered to a Temporary Protection Regime (T.P.R.) based on a Letter of Understanding between the U.N. Agency and the Jordanian Government on 15th April, 2003. Protection services provided to persons registered with the UNHCR include legal counseling, intervention in case of detention and the admission of the most vulnerable cases to a resettlement program¹⁰.

As of January 1st, 2008, UNHCR has registered 52,078 individuals (of whom 51,191 were Iraqis)¹¹. These numbers mean that the UNHCR had registered only a fraction (about 10%, if FAFO figure of 450-500,000 Iraqi refugees is accepted) of the estimated Iraqi population in Jordan. The vast majority of Iraqis residing in Jordan have neither registered as asylum seekers, nor have they been recognized as refugees entitled to resettlement.

4. *Expulsion and "Refoulement" of Iraqi Refugees*

Although Jordan is not a party to the 1951 Refugee convention or its 1967 Protocol, it is nevertheless bound by customary international law not to return refugees and asylum seekers to a place where their lives or liberty would be threatened.

⁶ *Jordan Times* 17.1.2008, 13.2.2008, 17.4.2008. It is worth noticing that Iraqis willing to enter the Kingdom will, as of May 1st 2000, need a visa issued in advance. See the *Jordan Times*, 15.4.2008. 13.5.2008.

⁷ M. Y. OLWAN, "Circular and Permanent Migration, A Jordanian Perspective", *CARIM-AS 2008/34*, available on www.carim.org/circularmigration.

⁸ The Memorandum is published in the *Jordanian Official Gazette*, No.4277 on May 3rd, 1998, p. 1463.

⁹ *The Jordan Times*, December 14th, 2007.

¹⁰ UNHCR Branch Office, Amman, 2007 in Numbers, p.1.

¹¹ UNHCR Jordan, 2007, year in Review, *Achievements and Developments*, p.2.

The Jordanian government's attitude towards Iraqis hardened during the year 2007. Jordan occasionally deports Iraqis whether registered with the UNHCR or not if they have overstayed their visas or are working without a work permit. Jordan also refuses entry to an increasing number of Iraqis on the frontiers without giving them the opportunity to make refugee claims. Additionally, the UNHCR, despite the provisions of the MOU, is not always notified in case of the detention of an individual who has been granted refugee status or has applied for asylum.¹² These measures, taking into consideration the dangerous security situation in Iraq, could amount to a violation of the principle of *non-refoulement*, and assisted voluntary return might be a more effective way to promote return¹³.

5. Living Conditions of Iraqis in Jordan

Prior to the 2006-2007 scholastic year, foreign children, included Iraqis, were not allowed to attend public schools and only those holding residency permits were allowed to enroll in private schools¹⁴. A positive development occurred when the Ministry of Education decided, on 7th August, 2007, to allow school-age Iraqi children to enroll in both public and private schools the following scholastic year regardless of their residency status. The number of Iraqi students enrolled as a result of this governmental decision was below expectation. In fact as of September 2007, only 22,000 Iraqi children have been registered¹⁵.

Furthermore, Iraqis are not denied the right to work in Jordan. A good number of professionals are issued work permits and allowed to work; others work illegally. Nevertheless, the labor force of Iraqis residing in Jordan is still low in comparison to that of other non-nationals.

Iraqis also have access to subsidized health care at public-health institutions regardless of their resident status. If Iraqis want continued treatment they have to pay to access private hospitals; but most Iraqis cannot afford the expense of medical care for hospitalization.

As for housing, Iraqis in Jordan are living in urban centers and they have not been housed in refugee camps as was the case with Palestinian refugees. They often find apartments to rent or to buy.

B. Non-Iraqi Refugees arriving from Iraq

Two main refugee groups in Iraq found themselves as both recognized refugees in Iraq and asylum seekers in Jordan: namely the Palestinians and the Iranian Kurds.

The situation prevailing in Iraq since the invasion of 2003 led Palestinian refugees living in Iraq to seek refuge in neighboring countries, but contrary to Iraqis to whom Syria and Jordan open its doors at the beginning of the war, most of Palestinians sought refuge at the neighboring countries borders Syria and Jordan.

To host refugees other than Iraqis three camps were allocated, including two inside Jordanian territory at Al-Ruwaished and a third at Karama, in the no-man's land between the Jordanian and Iraqi borders. Over the past five years, most of the Sudanese, Somalis, Iranians, Kurds, and Palestinians there have been resettled in third countries; while others returned back to Iraq or to their countries of origin. Most Palestinians could not return to Iraq for fear of retaliation from armed Iraqi groups and

¹² National Centre for Human Rights, *4th Annual Report (2007)*, page 39.

¹³ See for more details M. OLWAN , "Iraqi Refugees in Jordan: Legal Perspective", A paper to be published by CARIM in the near future.

¹⁴ *The Jordan Times*, March 22, 2006.

¹⁵ *The Jordan Times* 26.8.2007; 14.9.2007; UNHCR, Jordan, 2007 year in *Review Achievements and Developments*. Factors slowing down the enrollment process are described in the study on "Iraqi Refugees in Jordan : Legal Perspective" , www.carim.org.

they could not return to their homeland because Israel denies the right of Palestinian refugees to return to their homeland, Palestine.

After spending about five years languishing in the Camp, Brazil generously agreed to resettle the 108 remaining Palestinians from the Ruwaished Camp. The departure took place in three waves during September and October and the remaining residents left for Brazil from Amman Airport on 5th November, 2007.

A group of 40 Iranian Kurdish refugees are still stuck in the Al Karama camp in the no-man's land between Iraq and Jordan, and have been denied entry to Jordan. It is worth noting that the UNHCR does not consider them refugees because it believes they have an alternative and durable solution in Northern Iraq and do not, therefore, need to resettle outside the region¹⁶.

C. Occupied West Bank Residents, the Stripping of Jordanian Citizenship and Gazans living in Jordan

Due to its political and geographic position, Jordan has been exposed to consistent migratory waves of Palestinian refugees since the creation of the state of Israel in 1948.

The Jordanian constitution of 1952 stipulates that Jordanian citizenship is determined by law (Article 5). In 1954 a new Jordanian citizenship law (law 6/1954) confirmed the citizenship status of Palestinians who acquired Jordanian citizenship under law 56/1949 adopted while the West Bank was still under the Jordanian military administration.

On 31st July, 1988 Jordan decided to legally and administratively disengage from what had been the Jordanian West Bank. This decision stripped citizenship from Jordanians of Palestinian origin, who had been resident on the West Bank before 31st July, 1988.

This decision had no consequences in 2007. Jordanians of Palestinian origin are still deprived of Jordanian citizenship, even though the decision was constitutionally suspect..

The National Center for Human Rights repeatedly condemned the withdrawal of Jordanian citizenship without any judicial ruling and it considers these practices arbitrary and a violation of a right which is the basis of every other right that is enjoyed in the country¹⁷.

The Jordanian High court though considers the withdrawal of Jordanian citizenship based on the above-mentioned decision, a sovereign act and does not encourage citizens to file lawsuits related to denial of citizenship.¹⁸

It is worth noticing that around 150,000 former residents of the Gaza Strip living in Jordan are not qualified for citizenship and they are given two-year passports valid for purpose of identification and travel to the few countries which accept this document. These Gazans were forced to move to Gaza as a result of the mass expulsion, which accompanied the creation of the State of Israel in 1948. They then fled once again after the occupation of the Gaza Strip by Israel in 1967.

The Jordanian passports that Gazans hold do not include a National Number, which is ordinarily given by the Civil Status and Passport Department (CPSD) to Jordanians. Therefore Gazans living in Jordan are still denied the rights enjoyed by Jordanian citizens.

Jordanian women married to Gazans still do not have, as is the case with all Jordanian women married to non-citizens, the legal right to transmit her citizenship to her children.

¹⁶ Human Rights Watch "The Silent Treatment" fleeing Iraq, surviving in Jordan", November 2006, volume 18, No.10 (E), p. 83.

¹⁷ The National Centre for Human Rights, 4th Annual Report, *The Situation of Human Rights in the Hashemite Kingdom of Jordan 2007*, Page 35.

¹⁸ The cases filed before the High Court in 2007 are only 9, *Ibid* , p.35 .

Finally, West Bank residents without any other travel documentation are eligible to receive five-year passports which do not connote citizenship. They are, from a legal point of view, foreign nationals and, as such, have no right of entry into Jordan though they were Jordanian citizens up until the 1988 Administrative and Legal Disengagement from the West Bank.¹⁹

From time to time, Jordan makes it harder for Palestinians to enter Jordan from the West Bank or otherwise to stay in the country. This notwithstanding the fact that for decades Palestinians were granted free entry.

II. Immigration *Stricto Sensu*

The Jordanian Constitution stipulates, in Article 23, that every Jordanian citizen has the right to work and that the state should provide work opportunities to all citizens by directing and providing for the national economy. Furthermore, Article 12 of the Jordanian Labor Law no 8 (1996) deals with the employment of non-Jordanian workers. It requires the approval of MOL for any recruitment; approval that depends on the lack of relevant experience and ability among Jordanian workers. According to the same provision priority is to be given to Arab Workers, but any employer of non-Jordanian workers must obtain a work permit from the MOL prior to his/her recruitment. The permit lasts for one year and is renewable and the MOL charges the employer a fee for the issuance or renewal of the work permit. The employer shall be fined for every month or part thereof that a non-Jordanian workers works, who is recruited in a manner violating the provisions of the law. Foreign workers who are in violation of the law are subject to cumulative fines and deportation outside the Kingdom at the expense of the employer; the deportee worker is not permitted to return for three years after deportation²⁰.

Jordan applies stricter rules to the admission of foreign nationals for purposes of work because of the socio-economic conditions prevailing in the country. This is why certain categories of employment such as the public and governmental sectors, are reserved for Jordanian nationals²¹. The same is true of the free professions and of occupations related to national security or defense.

Labor and Social Security laws apply to both citizens and non citizens, but the Labor Law excludes agricultural workers and domestic workers. On the other hand, Article 28 of the Labor Law restricts workers, whether Jordanian or foreigners from certain kinds of strike actions. In addition, according to Article 23 of the Labor Law, migrant workers are not allowed to join unions.

Estimates indicate that the work force in Jordan reached 1.5 million workers in 2007. The unemployment rate was estimated at 17%, while the expatriate work force was estimated at 300,000 – 400,000 workers, i.e. 20% - 26.7% of the work force in the Kingdom. The Egyptian labor force is estimated at 71% of the total expatriate work force. The expatriate work force was concentrated in the following sectors: service (26%), industry (45%), agriculture (23%) and construction (15.3%)²². The most important development in the field of international migration in 2007 relates to Egyptian and other migrant workers, foreign domestic workers and foreign laborers in the Qualified Industrial Zones (QIZs).

¹⁹ M. Y. OLWAN , "Jordan : "The legal dimension of international migration "in *Mediterranean Migration Report 2005*, p.150.www.carim.org .

²⁰ See, for more details, M. Y. OLWAN, "Circular and permanent migration: A Jordanian perspective", *CARIM-AS 2008/34*, RSCAS, San Domenico di Fiesole, EUI, 2008 www.carim.org.; by the same author, "Jordan legal dimension of International migration", *CARIM-AS 2006/01*, RSCAS, San Domenico di Fiesole, EUI, 2006, www.carim.org.

²¹ Article 43 of the By-Law on civil service n°(30) of 2007.

²² The NCHR, *4th Report, 2007*, p.64. Recently Labour Ministry figures show that around 450,000 foreign nationals are currently working in the Kingdom, of which around 300,000 are Arabs, mainly Egyptians, *The Jordan Times*, June 11th, 2008.

A. Egyptian Migrant Workers

Egyptian migrant workers constitute the quasi-majority of foreign workers in Jordan. Statistics released by the Department of Statistics indicate that the number of Egyptian workers holding work permits stands at 226,000 while the number of expatriates workers who do not hold work permits stands between 100,000 and 150,000 workers²³.

1. *The Memorandum of understanding between Jordan and Egypt of March 29th, 2007*

A Memorandum of Understanding was signed between the MOL of Jordan and the Egyptian Ministry of Manpower and Immigration on March 29th, 2007²⁴. According to this memo Egypt was required to keep a computerized database containing the names of those who wish to work in Jordan and must give Jordan access to this material so long as Jordan can receive this information in a digital form (Article 2). The Memorandum also states that the Jordanians will provide the Egyptian side with the names of the Egyptian workers who are selected by the employers after paying work-permit charges, and will also pass on copies of their contracts to complete worker signings, contracts that are to be returned to the Jordanian side: permits will enter into effect from the date of entry into the Kingdom, a date which is stamped on the worker's passport (Article 3).

The Egyptians undertook to call up workers who were selected to work under listed contracts and stamp their passports with the name of the employer and the sector in which he/she will work. Egypt will take necessary action to ensure that the worker will enter the Kingdom within one month of the dispatch of the labor contract (Article 4).

As of August, 2007, Jordanian employees who wish to recruit Egyptian workers have been able to access applications submitted by work-seeking Egyptians on the Ministry's website. The website provides employers with necessary information on the numbers and types of occupations for Egyptian laborers who apply to the Egyptian Ministry of Manpower seeking employment in Jordan. According to this recruiting procedure, around 31,000 Egyptian workers have submitted job applications at the Egyptian Manpower Ministry since the procedure was implemented on May 1st, 2007²⁵.

2. *Temporarily Suspension of the entry of Egyptian Workers*

In mid-April 2007 and in line with the terms of the memo, the MOL temporarily suspended the entry of Egyptian workers into the Kingdom. The decision came after years in which Egyptians were permitted to enter Jordan with nothing more than their passports and without first having to obtain a visa. The Ministry gave illegal residents a grace period to enable them to regularize their situation in accordance with the labor and residency laws, either by applying for a new work permit or by switching to legally open vocations. During the period of status correction, which ended on June 21st, 2007, the MOL, in coordination with the Ministry of Interior, stopped tracking and prosecuting illegal foreign workers, due to the number of applications, and the Ministry's role was limited to guiding and urging these workers to correct their status. For Egyptian workers who were unable to rectify their status during the grace period another route to legality was sponsorship from the Egyptian Embassy.

²³ The National Center for Human Rights, *Fourth Annual Report, 2007*, p. 64. According to the MOL's latest figures the legal Egyptian work force in Jordan is estimated at 223,690 out of a total of 317,231 foreign workers. *Alarablayaum*, daily newspaper, 3.11.2007.

²⁴ The agreement is available under the Jordan national page of the CARIM web page www.carim.org.

²⁵ These applications are posted on the MOL's website (www.mol.gov.jo).

B. Foreign workers: Crackdown on illegal workers and new regulations on the employment

1. Crackdown on illegal workers

In mid-July, 2007 and following the end of the grace period, labor inspectors in cooperation with the Public Security Department launched an inspection campaign to insure that foreign workers and their employers were abiding by labor and residency laws.

Employers found recruiting illegal workers were liable to fines ranging from 100 - 150 JD per infraction and were not allowed to hire foreign workers from then on. As to workers who did not have valid work permits, they were placed in custody pending deportation. The decision to deport or not was left up to the MOL if the worker was violating labor law. If, instead, the violation was related to residency law the decision was taken by the administrative governor. Deportation took place as soon as the illegal workers cleared all outstanding debts and received all earnings owed to them.

During the campaign, around 6,000 illegal foreign laborers were held in Public-Security Department detention centers, awaiting deportation to their home countries²⁶. So far, around 2,000 illegal foreign workers have been deported²⁷, most of the deported workers being Egyptians with Syrians forming the second largest group²⁸.

Illegal workers are detained in conditions that often violate basic human rights, but those detained are not automatically deported and a good percentage of them are not deported at all. A follow-up committee set up by the MOL deals with complaints filed by workers against the inspection teams, pays regular visit to detention centers and interviews workers in custody to check on their conditions and any claims of mistreatment. Decisions relating to the detention and deportation of illegal foreign workers can be countermanded by the commission for humanitarian reasons. These cases include foreign workers married to Jordanians, patients undergoing hospital treatment, and illegal workers who have children enrolled in schools²⁹.

2. New Regulations on the Employment of Foreign Workers

The recruitment of foreign workers is now governed by a new regulation, which came into force on August 2nd, 2007 after its publication in the Official Gazette. The new regulations replacing the previous ones of 2006, stipulate that employers willing to recruit foreign workers, other than Egyptians, inside the country or wanting to bring a foreign worker to Jordan must submit an application for this purpose to the MOL (Article 3).

Prospective employers of foreign workers are required to provide a notary or a banking guarantee ranging from 300 JD to 40,000 JD according to the number of workers at the enterprise and according to whether the recruited workers are required to obtain a visa to enter the Kingdom or not (Article 4). The purpose of the guarantee is to protect the rights of workers: there have been wage violations committed by some sponsors and agents. But foreign workers at the QIZ and foreign domestic workers are excluded from the new regulations and are governed by separate rules (Article 10).

²⁶ *Al Rai Daily Arabic* newspaper, 3.9.2007, *The Jordan times* 17.9.2007.

²⁷ *Al Rai Daily Arabic* newspaper, 3.9.2007, *The Jordan times* 17.9.2007.

²⁸ *Al Rai Daily Arabic* newspaper, 1.11.2007.

²⁹ The Ministry's follow-up committee has so far countermanded the deportation of 350 cases for humanitarian reasons. *The Jordan Times*, 17.9.2007.

C. Foreign Domestic workers

Domestic laborers constitute a large part of the foreign labour force in Jordan and the overwhelming majority of women who migrate to Jordan are engaged in domestic work. The estimated number of domestic workers that Jordan hosts stands at 70,000, predominantly from Indonesia (30,000), Sri Lanka (25,000) and the Philippines (15,000)³⁰. Furthermore, it is estimated that 615 domestic workers are working illegally in Jordan³¹.

Jordanian Labour law does not cover domestic workers thus depriving them of the right to refer their cases to labor courts where conflicts with employers are settled. Furthermore, the Social Security Law does not deal with this category of worker.

Domestic laborers' rights are frequently violated. There are cases of: non-payment of wages; insults, physical and sexual abuse; overlong working hours; and the impounding of passports. Domestic workers are sometimes deported because their employer claims that they are engaged in immoral practices or that they commit crimes such as theft.

To avoid deportation, it is reported that an Indonesian domestic helper killed her newborn baby in December 2007. The defendant was married before she came to Jordan, in March 2007. She did not declare her pregnancy or the fact that she was married because the Jordanian authorities would have refused to give her a residency and work permit. The criminal court sentenced her to seven and a half year in prison after convicting her of the killing³².

Foreign domestic workers are employed through private recruitment agencies; and they are obliged to pay considerable amounts of money to these agencies before they leave their home countries³³.

The government promised to issue, by the end of September 2007, new instructions governing the recruitment of domestic workers. But the new regulations which are meant to improve the working and living conditions of domestic workers are still pending.

D. Foreign Laborers in Qualified Industrial Zones (QIZs)

Qualified Industrial zones (QIZs) were founded following a 1997 agreement between Jordan and the U.S.A. Currently there are ten QIZs in the country and altogether they provide jobs for around 36,000 Sri Lankan, Bengali, Chinese and Pakistani nationals and around 18,000 jobs for Jordanian workers. The employment of foreign workers at the QIZs is governed by a regulation issued on June 1st, 2006³⁴.

In July 2007, the MOL started issuing cards to around 6,000 Asian workers employed in the QIZs whose work and residency permits had expired as the first step to the regularization of their status³⁵. The ID cards give workers a renewable three-month period to update their documents. During this period the card holders would not be pursued by labor inspection teams or by the police. Furthermore, the QIZs workers who are able to rectify their work status are exempted from accumulated residency and work permit fines. The waiver was decided by the Jordanian cabinet on March 3rd, 2008.

³⁰ *The Jordan Times*, January 24th, 2008. According to other estimates there are around 75 thousand domestic workers in Jordan, see The National Center for Human Rights (CNCHR), Fourth Annual Report, *op.cit.*, p.65.

³¹ *Al Rai News Paper*, February 2nd, 2008. Other sources estimate the number of domestic workers who do not hold working permits or residence permits at 25 thousand, *ibid*.

³² *The Jordan Times*, May 25th, 2008.

³³ *Alghad Arabic Daily Newspaper*, 23.7.2207; The UNCHR, *Status Report of Human Rights, 3rd Report, Jordan 2006*, p.38.

³⁴ *Official Gazette*, no. 4761, June 1st, 2006, p. 2039.

³⁵ *The Jordan Times*, September 7th, 2007; October 11th, 2007.

The reason behind the expiry of work and residency permits is attributable not to the workers, but to some plant owners, who brought the workers into the Kingdom, went out of business, and have left the country without paying their workers' wages³⁶.

The courts examined about eight lawsuits filed by the workers against their employers and a recent ruling by a court banned some company owners from leaving the country and ordered the selling of a factory machinery to compensate its workers³⁷.

Strikes have become common place in the QIZs and the year 2007 saw a number of strikes carried out by hundreds of foreign workers against their work conditions, especially by those of Bangladeshi, Sri Lankan and Vietnamese origins.

Workers participating in the strikes are sometimes deported, but after signing a paper in which they recognize that they leave the country without constraint³⁸. In fact, the conditions of work in the QIZs are generally below the standards required by International and Jordanian law³⁹.

Conclusion

In general, Jordan is still lacking a clear, long-term immigration policy. As in the previous years Jordan still needs to satisfy the market's demands for inexpensive and non-skilled labor or other labor requirements that are not, or will not, be met by the local population, and most of the immigrants are still Egyptians and South East Asians.

Official data on international migration is scarce in Jordan, and that little which does exist is not publicly available. Jordan is, nevertheless, developing policies and laws on international migration that are directly linked to the instable political situation of the region as a whole. The country often finds itself unable to accommodate the waves of incoming refugees and immigrants who wish to enter, transit, or reside in the country. In fact, the factors shaping international migration are largely beyond its control.

³⁶ *The Jordan Times*, March 2nd, 2008.

³⁷ *The Jordan Times*, July 26th, 2007.

³⁸ *Al Rai Daily Arabic News Paper*, June 12th, 2007.

³⁹ UNCHR, *The Fourth Report*, 2007, p.66.

Jordan: the political and social dimension of migration

Françoise De Bel-Air

The year 2007 and the first half of 2008 witnessed several groundbreaking policy-making decisions and measures in the field of immigration and immigration management.

A new strategy for labour administration and compliance in Jordan: protecting migrant workers' rights, building capacity and setting up a labour policy

As a reaction to the US-based National Labour Committee report issued in May 2006, documenting serious abuses of foreign workers' rights in Jordan's Qualifying Industrial Zones (QIZs),¹ as well as to pressing requests by labour unions, the Kingdom engaged in an array of measures aimed at bringing world-class labour administration and compliance systems to Jordan. The Ministry of Labour and the International Labour Organisation (ILO) are the leading actors in conceiving policy concepts and tools, training personnel, coordinating stakeholder action and implementing decisions on the ground. Labour unions, the General Federation of Jordanian Trade Unions (GFJTU) and the Textile Workers' Union,² also emerged as major stakeholders in the enforcement of migrant workers' rights, their first priority being to amend the Jordanian Labour code to allow migrant workers to join unions and to be organised as part of the Jordanian labour movement. International stakeholders now increasingly take part in Jordan's labour reform process.

The national strategy is organised around three main issues: (I) improving working conditions through enforcement and compliance assistance; (II) enhancing institutional capacity; and, (III) increasing employment opportunities for Jordanians.³ The primary target of this comprehensive programme are the industrial plants situated within the QIZs. Therefore, though directed at the workers' sector as a whole, the project has a direct impact on foreign labourers, which form around 60% of these apparel assembly and textile workers.

Phase I of the project started in the second half of 2006 with the setting up of a multilingual hotline service to handle workers' complaints. There was also the development of an industry code of conduct to ensure employer compliance, an increase in inspections, the closure of factories in the event of serious violations, not to mention an increase in the minimum wage.

Phase II took place in 2007 and focused on the launching of long-term reforms, which included a major reorganization of the Ministry of Labour (MoL) to improve its operations and capacity⁴. One of the new departments is strictly dedicated to issues related to guest workers. With ILO's assistance, it aims to develop the necessary policies and instruments to better address and coordinate MoL reforms on labour law compliance for guest workers. In terms of law enforcement, various training and capacity building programmes for labour inspectors and related judicial authorities were also initiated. The MoL and ILO formed too a tripartite consultative committee (consisting of government, unions, and employer representatives), which made recommendations on amendments to the Jordanian Labour

¹ Charles Kernaghan. *U.S.-Jordan Free Trade Agreement Descends into Human Trafficking & Involuntary Servitude*, New York: National Labour Committee, May 25th, 2006.

² The Jordanian branch of the General Trade Union of Workers in the Textile Garment and Clothing Industries (GTUWTGCI).

³ Presented in the MoL's document *Labour Administration and Compliance in Jordan: A Multi-Stakeholder Collaboration*, on which description of measures the following is based.

⁴ The European Union (EU), in particular, encouraged the launch of the Institutional Strengthening of the Ministry of Labour of Jordan Project.

Law of 1996, for adoption by the new Parliament in the first half of 2008. The key amendments to the existing labour law are expected to cover wages, sexual harassment and sexual assault, forced labour, freedom of association for guest workers, maternity benefits, employment contracts, and legal coverage for domestic workers, who are almost exclusively non-Jordanian, and agriculture workers.

Phase III is focussing on institutionalizing changes and reforms in cooperation with various international donors. The highlight of this phase was the launch of the ILO's Better Work Jordan Project (BWJP) in February 2008, the first of a number of country-level projects which was pioneered in Cambodia and is a key component of the larger international Decent Work Country Programme (DWCP). The Better Work Program combines ILO expertise in labour standards with that of a member of the World Bank Group, the International Finance Corporation (IFC)'s expertise in private-sector development, and brings together local enterprises, international buyers, governments, and workers' organizations to improve labour standards and competitiveness in global-supply chains. All this is built on the results of an IFC survey, which showed that international apparel buyers rate labour standards as one of the most important business environment factors in selecting a supplier country or factory.

The MoL created, as one of several measures, a new monitoring system called the Golden List, which grants advantages to those companies that give the best results in terms of wages, working conditions and abiding by labour and residency laws for guest workers.

The MoL also joined efforts with the ILO on the issue of forced labour and trafficking. A Pilot Programme was launched focussing on the QIZs, the existing Inter-Ministerial Committee was made permanent and given more power; and a study was also finalised in September 2007 to identify Jordanian legislation related to forced labour and trafficking. However, the eighth annual "Trafficking in Persons Report 2008" issued by the US Department of State in early June 2008 kept the Kingdom on its watch list for "failure to provide evidence of increasing efforts to combat trafficking in persons over the previous year, particularly in the area of law enforcement against trafficking for forced labour."

IOM-Jordan (International Organisation for Migration) also started cooperating with MoL under the "Regulating Migration" project, which provides technical support to the Ministry in various fields: migration management training project for immigration officers; equipment for border-crossing points; document examination training; reform of migration legislation; and counter-trafficking awareness raising among law enforcement officials. A project to establish a Center for the Study and Analysis of Immigration Policies in Jordan is also underway at the MoL, with the aim of "setting Jordan's policies related to immigration on accurate, analytical and scientific bases": this project is being organised with the help of the IOM.

Attempts at cracking down on illegal workers/ sojourners vs. manpower shortages

Under previous regulations, employers seeking to hire foreign workers from a country only needed the approval of that country's embassy. New rules though mean that business owners must present a document marking the consent of the labour ministry in the country of origin, as well as a similar document from the Jordanian Labour Ministry, along with the necessary residency papers and a work permit for their foreign employees.

As part of the new policy a number of MoL inspection campaigns were launched. According to the MoL, 9,763 guest workers were detained and later deported between mid-2007 and mid-2008 most for contravening MoL's regulations and around 2,000 for overstepping the Interior Ministry's residency terms. Some were released for humanitarian reasons: for example, workers with children enrolled in Jordanian schools, workers being given medical treatment and workers married to Jordanian citizens.

Various amnesties were also conducted in order to regularize workers. Between April 15th and June 7th, 2007, workers could apply for the necessary documents without any legal/administrative consequences and without the payment of relevant fines. Thus, 120,203 guest workers registered to obtain the necessary documents. In July 2007, and the MoL started a procedure to regularize 6,700

guest workers in the QIZs found without valid papers, 1,200 of them being expected to leave the country after having settled their cases. Another three-month grace period ending June 3rd, 2008 also targeted QIZ workers who were exempted from residency and work permit fees on condition that their employers issued them new permits. Starting July 1st, 2008, an extensive inspection campaign in QIZs was announced, to ensure that employers and expatriates abided by the ministry's regulations.

Meanwhile, business leaders expressed frustration over the lack of qualified workers in a meeting held in May 2008. They highlighted the shortage of adequately trained Jordanians, the need to hire experienced foreign manpower, and they pleaded for the right to employ foreign workers for longer periods (3 to 5 years), in order to benefit from investments in worker training. They also pointed to the higher costs for labour due to shortages, as non-Jordanians are in a position to push for more pay, and to the need for open recruitment to other countries to avoid the overrepresentation of certain nationalities in some sectors such as construction and agriculture. They thus urged the government to replicate the policy of Gulf Arab countries by authorising the employment of labourers from Southeast Asia.

Domestic workers: continuing abuses despite new measures from home countries

Despite progressive intervention since 2000, action is still slow as regards domestic workers⁵. Moreover, new regulations requiring that every foreign worker contract be endorsed by the MoL, effectively blocked an attempt by the Sri Lankan government to impose a monthly raise in the salaries of Sri Lankan domestic helpers from \$125 to \$175, a hike that was to be effective as of January 1st, 2008. Although permission from the Sri Lankan embassy was needed to endorse any contract, the new regulation effectively bypassed foreign embassies.

In January 2008, the Philippine government similarly decided to stop sending Filipino workers to Jordan due to an alleged growth in the withholding of wages and physical maltreatment. In order to solve the crisis, the Jordanian Domestic Helpers Agencies Association (DHAA) submitted an outline of a transparent domestic helper recruitment process to the Philippine embassy in which the association pledged to immediately address worker complaints. The decision to end the ban by May was made on condition that the monthly salaries of domestic workers were raised from \$150 to \$400, and that embassy approval be required on all work contracts. In the meantime, the Ministry threatened to "explore new markets" in a drive to recruit domestic helpers.

Iraqi refugees: the plight of non-existence

The refugee issue is still dominated by the plight of Iraqis displaced to Jordan in the aftermath of the collapse of Saddam Hussein's regime.

The main feature of Jordanian policy towards Iraqi refugees has been the Kingdom's adamant refusal to consider Iraqis on its soil as "refugees", thus going against the wishes of the UN Agencies that want the victims of the ongoing war and sectarian strife to have shelter. As Jordan is not a signatory of the 1951 convention, all Iraqis in Jordan are considered "guests", a status precluding access to legal work, as opposed to refugees, as such a status would allow them to make claims on the host country.

⁵ Jordan's Labour Ministry, in cooperation with UNIFEM, endorsed, in 2003 a Memorandum of Understanding committing Jordan to incorporate foreign domestic workers within the Labour Law. They also endorsed the "Special Working Contract for Non-Jordanian Domestic Workers", a new standard work contract guaranteeing every migrant worker the right to life insurance, medical care, rest days, and repatriation upon the expiration of the contract. Limitation and control over the recruiting agencies' registration patterns and practices were also implemented. In 2006, the "Booklet for Migrant Women Workers in Jordan", providing information on Jordan's Labour Law, living conditions in Jordan etc., was prepared by UNIFEM and the Ministry of Labor and distributed in embassies, licensed recruitment agencies and among employers.

Until the end of 2005, the entry and settlement of Iraqi nationals on Jordanian territory were governed by standard immigration law⁶ as applied to temporary visitors. Incentives for wealthy immigrants were put in place.⁷ Law enforcement concerning the legality of sojourn was also weak: though immigration rules stipulate that whoever is caught without a legal permit should be deported on the spot, Ministry of Interior officials and Iraqi residents have stated that, for humanitarian reasons, the police refrain from deporting Iraqis. The 11/9, 2005 attacks by Iraqi suicide bombers on three hotels in Amman, which killed 60 people, sparked though a complete turnaround of these entry and sojourn policies. Entrance into the country started being restricted from January 2nd, 2006 onwards, so much so that any men between 18 and 35 years of age were barred, a measure sometimes extended to whole families. However, these restrictions were systematically denied by officials. Later, in 2007, it was decided that border-crossers should hold visas obtained before arrival in Jordan, given out by Jordanian diplomatic missions in Baghdad and elsewhere. Visas were issued on sporadic basis, sometimes as a standard three-month visa, but also as transit visas, and, in fact, very few Iraqis entered Jordan in that period. Finally, since May 1st, 2008, the international courier TNT Post has been granted accreditation rights to take in visa applications from Iraqi citizens through its 13 offices (in each of Iraq's governorates), processing them and forwarding them to the Jordanian Ministry of Interior for assessment.⁸ The agreement is said to include special directives on dealing with humanitarian cases and expediting application processing. However, among the documents requested is one showing proof of nationality, which is difficult to obtain from Iraqi state-institutions with their own sectarian loyalties.

As for sojourners, after the bombings, Jordan appears to have increasingly deported "overstayers" (HRW, 2006), typically those who were barred from renewing their residency papers from fear or from lack of money to pay fines (1,5JD, approx. 2\$, per day), many Iraqis were thus slipping into clandestinity.⁹ In most cases, however, the persons facing deportation were offered the possibility of going to Syria or Yemen, which at the time did not require visas from Arabs. In February 2008, Jordan announced the second amnesty since December 2005. Between the 17th February-17th March 2008, visa fines on illegal Iraqi residents wishing to return home were waived, and fines were reduced by 50% for those who wished to remain in the Kingdom.¹⁰

Other measures were taken which affected Iraqis' living conditions in Jordan: at the international conference of countries neighbouring Iraq, held in Amman on July 26th, 2007, Jordan finally pledged to drop the residency requirement and accepted an estimated 40,000 Iraqi children in its overcrowded public schools. However, enrolment figures released by the Jordanian Education Ministry in March reported a lower-than-expected number of Iraqi children, namely between 18,000 and 24,000: a reminder this of the fear of deportation and the social isolation that Iraqis suffer in the Kingdom. Iraqis also lost the right to purchase land and properties. Moreover, provision of services to Iraqi refugees including health care has been increasingly left to private or NGO initiative.¹¹ Along with the main

⁶ A visitor entering Jordan is granted a two weeks stay, after which he/she should apply at the Jordanian Interior Ministry and get another two or three months of temporary residency from the Directorate of Residency and Borders.

⁷ Measures were taken to facilitate border-crossing procedures, allowing purchase of lands and housing, business partnership, investment, etc. Rich Iraqis could get legal residency permits by depositing between 70 000 \$ and 150 000 \$ in a Jordanian bank, investing or buying property. Purchase of limited-duration Jordanian passports was even made possible.

⁸ The company charges 15,000 Iraqi dinars (12,5\$) for each applicant, who should receive a receipt, the application registration number and a date to check on the result for the application he or she made from the company.

⁹ The FAFO Survey conducted in Spring 2007 put the proportion of undocumented persons among poverty-stricken Iraqis at 22% and 56% for the Iraqi community overall (FAFO/ DoS, 2007).

¹⁰ However, reportedly very few Iraqis decided to leave Jordan.

¹¹ See J. DUNCAN, D. SCHIESHER, and A. KHALIL, *Iraqi Asylum Seekers in Jordan. A Report of the ICMC-USCCB Mission to Assess the Protection Needs of Iraqi Asylum Seekers in Jordan*, International Catholic Migration Commission (ICMC)/ United States Conference of Catholic Bishops, December 2007 and IOM. *Assessment of the Psychosocial Needs of Iraqis Displaced in Jordan and Lebanon: Survey Report*, IOM: Amman; Beirut, February 2008 for a comprehensive listing of the non-governmental institutions, local and foreign, involved in the provision of services to Iraqi refugees.

international actors UNHCR and UNICEF (the latter being involved in the fields of health and nutrition, education and child protection), other international agencies try and cope with the needs of Iraqi refugees. IOM-Jordan provides "cultural orientation" to refugees accepted for resettlement in other states such as Australia, Canada, the Scandinavian countries and the US. IOM-Iraq, operating from Jordan, also deals with Iraqi refugees within the Kingdom by finding assistance in Jordan or abroad for Iraqi patients in need of urgent medical attention. It also seeks to develop policies concerning Iraqi migratory flows and assists voluntary returns to Iraq through its programme "Reintegration assistance to Iraqi voluntary returnees". However, this increasing private, non-governmental and international involvement in service provision falls short of alleviating the social alienation, which characterises undocumented refugees in the Kingdom.

Palestinian refugees: camp improvements vs. right of return?

Services granted to Palestinian refugees are progressively declining in volume and quality, UNRWA blaming dismal levels of aid from countries on which its operations rely. Jordan's government thus justified its increased involvement in the field of refugee poverty alleviation and social service provision in terms of "necessary compensation" for UNRWA's lacking funds.¹²

Since 2000, Jordan's Palestinian refugee camps have been a part of Social Productivity Programmes (SPP), partly funded by the World Bank, to alleviate pockets of poverty in the Kingdom. Within three years, the physical infrastructure of the camps (road construction, sewage, water and electricity networks, street lightening, for instance), had notably improved.

As part of the government plans to alleviate the effects of unemployment, particularly in underprivileged areas in various parts of the country, the government declared its intention to implement a package of infrastructure, service and developmental projects in the refugee camps. King Abdallah officially launched a project to build new homes and restore aluminium sheet homes in 2004. The total cost of the project reached JD 250, 000 and was increased to JD 1.5 million so as to build 550 further housing units. It is hoped that 2,600 housing units will be built, shared out among the various refugee camps. Funds allocated to the project have, as of June 2008, reached 3 million dinars.

In March 2008, Palestinians living in refugee camps were reported among thousands of low income people willing to take advantage of a US\$7 billion housing initiative to provide affordable homes. Only those Palestinians with ordinary Jordanian passports could apply for the cheap housing; other refugees (mainly Gazans who hold temporary two-year passports) were not eligible. Also, the number of places allocated to students from refugee camps has been increased for the year 2008-2009 by 350.

Some refugees claim that cuts in UNRWA services are politically motivated and are a way of preparing public opinion for a forced resettlement in Jordan.¹³ However, Jordan officially supports the right of return:

"As for the rights of refugees in particular, Jordan continues to emphasise its commitment to international resolutions and the Arab Peace Initiative. As for the Palestinian refugees in Jordan, we stress once again that their Jordanian citizenship does not deprive them of the right to return and compensation as Palestinians. This has been our unwavering position and we are not backing away from it. It is enshrined in international resolutions, particularly UN Resolution 194, which is not negotiable, nor can it be abandoned"¹⁴.

¹² Head of the Palestinian Affairs Department Wajeeh Azayzeh in: Petra News Agency. *Congressional Aides delegation visits Marka School for Girls*, 28/05/2008.

¹³ See for instance IRIN. *Jordan: Palestinian refugees feel neglected*, IRIN-ME, 19/06/2006.

¹⁴ Interview of King Abdallah II by the Jordanian Arabic daily newspaper *Al-Dustour*, 24/01/2008.

Tables Jordan

Jordan — Table 1: Jordanians in the Gulf countries, early 2007

Country	Number
Saudi Arabia	60357
United Arab Emirates	31215
Kuwait	16467
Qatar	9500
Oman	2902
Bahrain	1600
Total	122041

Source: Direction of International Cooperation, Ministry of Labour (Cited by Mimoun Saidam, 2007. "Remittances of Jordan Workers abroad")

Jordan — Table 2: Distribution of non-Jordanian workers holding work permits by nationality and sex in Jordan, 2006

Nationality	Total	Male	Female
Egypt	201591	201381	210
Syria	3098	3023	75
Iraq	1645	1492	153
Other Arab Countries	1628	1179	449
Pakistan	1695	1550	145
India	5131	4957	174
Philippine	12754	1849	10905
Sri Lanka	17679	7994	9685
Other Asian (Non-Arab Countries)	43610	20848	22762
Europe Countries	588	452	136
U.S.A.	150	126	24
African Countries	73	28	45
Other Countries	82	64	18
Total	289724	244943	44781

Source: Ministry of Labour, Annual Report 2006 – Jordan

Jordan — Table 3: Workers' Remittances and Compensation of Employees in Jordan 2004-2008 (Million JD*)

Year	Workers' Remittances			Compensation of Employees		
	Receipts	Payments	Net	Receipts	Payments	Net
2004	1459.6	170.1	1289.5	192,6	22,8	169,8
2005**	1544.8	218.4	1326.4	227,5	29,2	198,3
2006**	1782.7	251.1	1531.6	261,6	33,6	228
2007**	2122,5	299,6	1822,9	312,3	40,2	272,1
2008**	2242,0	295,3	1946,7	450,6	39,5	411,1

**Preliminary. *JD= 1.41 \$

Source: Central Bank of Jordan, Balance of payment

LEBANON

LIBAN

Liban : La dimension démographique et économique des migrations

Choghig Kasparian

Les événements politiques et militaires vécus par les Libanais durant la période qui a suivi la vague des assassinats politiques (2005) et jusqu'à la fin de l'année 2007, en plus de la crise économique qu'ils ont créée et entretenue, ont sensiblement amplifié le phénomène d'émigration des Libanais.

Durant cette période, non seulement, les arrivées vers le Liban en tant qu'immigrés ou travailleurs pour une durée de séjour provisoire, se sont faites rares et même, pour certains ressortissants étrangers, déconseillées et parfois interdites, mais le mouvement touristique a été presque enrayé. Parallèlement et étant donné la persistance de la situation d'insécurité en Irak, un nombre assez important d'Irakiens ont franchi les frontières libanaises pour y rester ou pour être orientés ultérieurement vers un autre pays.

Les familles libanaises et la société civile dans son ensemble ont été touchées par des départs de plus en plus importants des Libanais et surtout des personnes en âge actif. Des problèmes d'ordre démographique et social ont pris jour et ont entraîné un certain déséquilibre dans la société libanaise. Cependant, ces départs sont souvent vécus et ressentis comme une nécessité par les familles qui ont pu profiter vivre des retombées économiques du travail à l'étranger des membres du ménage ayant émigré ou quitté provisoirement le pays.

La pénurie des statistiques officielles concernant le décompte de ces mouvements migratoires reste un problème majeur pour donner une estimation valable de la réalité migratoire. Nous nous référons donc aux différentes sources disponibles même si elles sont incomplètes, en précisant toutefois leurs limites et leur degré de validité.

L'immigration

Le Liban ne dispose pas des statistiques mises à jour concernant sa population ni les mouvements migratoires. Les informations concernant l'immigration sont donc des estimations collectées de différentes sources plus ou moins fiables.

L'appréciation des mouvements migratoires par l'enregistrement des entrants et des sortants et de leurs caractéristiques aurait pu être un indicateur partiel de la mesure de l'immigration, mais cette opération reste très aléatoire étant donné la qualité de ces enregistrements, leur mise à disposition et enfin la présence de l'immigration clandestine.

À ce propos, l'économiste libanais Charbel Nahas fait un exercice sur l'estimation des flux migratoires à partir des mouvements enregistrés à l'aéroport de Beyrouth et des statistiques de la Sûreté Générale pour la période 1995 à 2006. Il aboutit à des contradictions importantes, rejette d'emblée cette approche et conclut « le raisonnement sur la base des flux aboutit donc à une impasse étant donné l'imprécision des statistiques libanaises ».¹

L'immigration vers le Liban malgré les circonstances difficiles traversées par le pays en 2007 n'a pas cessé, mais avec des flux d'intensité différentes et souvent pour des raisons différentes. D'après les dernières statistiques publiées en 2007 par l'Administration centrale de la statistique à la suite d'une enquête par sondage faite en 2004 auprès des ménages résidents et en y ajoutant les Palestiniens des camps qui étaient exclus de l'enquête, 9% de la population résidente est de nationalité étrangère. Cette fréquence était estimée à 7% en 1997. Ces immigrés proviennent de différents pays ; ils sont au

¹ Charbel Nahas, *Emigration, Commerce du Levant*, octobre 2007, Beyrouth

Liban depuis plus ou moins longtemps et ils y sont pour différentes raisons. En principe, ils souhaitent, pour la plupart, continuer leur migration, soit pour certains avec l'intention de retourner chez eux (Palestiniens, Asiatiques, Arabes), soit pour d'autres avec l'espoir de transiter vers d'autres pays (Irakiens, Soudanais, etc.).

L'immigration économique dans son sens le plus large reste importante. Mais cette immigration correspond essentiellement à l'immigration provisoire. Ainsi, le Liban a continué à recevoir la main-d'œuvre asiatique à majorité féminine et qui travaille essentiellement dans les services aux ménages en tant que technicienne de surface ou personnel de service.

Il faut ajouter à cette main-d'œuvre l'arrivée des arabes tels que les Égyptiens, les Soudanais qui continuent à venir travailler au Liban comme ouvriers non spécialisés, surtout dans les services et enfin l'arrivée massive et hebdomadaire des ouvriers syriens qui, après une période de repli du Liban en 2005, sont revenus et continuent à affluer pour exécuter différents travaux, essentiellement dans la construction et dans l'agriculture. Cette main-d'œuvre est toujours en mouvance, les « va et vient » en Syrie sont fréquents et en général de courte durée. Depuis 2007 et malgré la grave crise économique et politique, le secteur du bâtiment voit une grande expansion ; les nouveaux projets de construction se multiplient avec une hausse des prix très importante et le besoin en ouvriers en bâtiment devient encore plus grand et attire toujours et de plus en plus les ouvriers syriens.

Les statistiques officielles régulières pour ces dernières années, établies par le Ministère du Travail qui délivre les permis de travail pour tous les citoyens de nationalité non libanaise exerçant un emploi régulier et déclaré au Liban, indiquent la présence de la main-d'œuvre asiatique et arabe, mais ces enregistrements omettent la main-d'œuvre syrienne qui, de par la loi libanaise (référence de la loi ?), est dispensée de formalités de séjour.

**Permis de travail délivrés aux étrangers par nationalité,
2004-2007**

Nationalité	2004	2005	2006	2007
<i>Arabes</i>				
Égyptiens	11 067	10 632	16 505	17 055
Autres arabes	1 996	2 231	5 618	3 263
<i>Total arabes</i>	<i>13 603</i>	<i>12 863</i>	<i>20 123</i>	<i>20 318</i>
<i>Asiatiques non Arabes</i>				
Philippins	16 741	27 675	30 309	22 997
Sri Lankais	34 972	37 578	28 945	21 294
Indiens	5 570	5 104	5 321	5 294
Ethiopiens				36 859
Bengladesh				7 063
Autres Asiatiques non Arabes	7 271	5 924	6 974	2 884
<i>Total asiatiques non arabes</i>	<i>6,554</i>	<i>76 281</i>	<i>71 549</i>	<i>93 507</i>
<i>Total autres nationalités</i>	<i>2,061</i>	<i>20 235</i>	<i>15 889</i>	<i>7 550</i>
Total Général	103 218	109 379	107 561	121 375

Source : Ministère du Travail, Liban

L'accroissement très important des effectifs des Égyptiens peut s'expliquer par le fait qu'après 2005 et pour un certain laps de temps la main-d'œuvre asiatique était interdite de venir au Liban, donc le marché de l'emploi était plus demandeur de travailleurs. D'autre part, la volonté des autorités libanaises de vouloir régulariser la situation des travailleurs étrangers et les facilités que le Ministère

de l'Intérieur a offert pour encourager la légalisation de leur séjour en 2006, a amené un grand nombre à sortir d'une situation irrégulière et obtenir des titres de séjour.

Parmi les autres Arabes, les Soudanais forment la grande majorité en 2007, 1 497 permis de travail leur ont été octroyés, la majorité étant un renouvellement (1 134) et le reste (362) des nouvelles entrées. Il est à noter que leur nombre est bien plus élevé au Liban sans qu'aucune statistique ne puisse les cerner, car il est connu qu'un nombre important de Soudanais arrivent au Liban via la Syrie et en passant les frontières clandestinement sans visa d'entrée.

963 Irakiens ont aussi obtenu en 2007 un permis de travail, le nombre d'Irakiens au Liban étant estimé par des sources non officielles à environ 40 000 individus. Il apparaît évident qu'une grande partie parmi les travailleurs irakiens ne sont pas eux aussi dans une situation régulière.

La présence des Palestiniens reste à peu près la même et subit uniquement quelques transformations démographiques : décès, naissances et quelques départs vers l'étranger.

L'arrivée des Éthiopiens en 2007 est à remarquer : 9 538 renouvellent leur permis de travail et 27 321 arrivent pour la première fois au Liban, contre seulement 1 924 nouveaux permis pour des Philippins et 21 073 renouvellements.

Globalement, l'année 2007 confirme une arrivée plus importante d'une main-d'œuvre étrangère régulière : environ 121 000 permis octroyés et de plus 57 237 en cours d'obtention. Les arrivées des Arabes se stabilisent autour de 20 000 en 2006 et en 2007, par contre le nombre d'Asiatiques passe de 107 561 en 2006 à 121 375 en 2007.

Il est donc à noter que le Liban affiche une augmentation de la main-d'œuvre régulière originaire aussi bien des pays asiatiques que des pays arabes ; à ceux là il faut ajouter des effectifs non connus mais observés des ressortissants étrangers en situation irrégulière et les effectifs des Syriens et des Palestiniens. On rappelle que mis à part les réfugiés palestiniens et certains irakiens, les autres immigrés séjournent au Liban pour des périodes plus ou moins longues donc peuvent être considérés comme des migrants circulaires.

L'émigration des Libanais

Ce phénomène datant de si longtemps dans la société libanaise fait partie de la vie quotidienne du Libanais. La famille, les voisins, les amis, les autorités politiques, les instances religieuses, la presse, les médias, tout le monde en parle.

Mesurer ce phénomène reste le problème toujours insoluble. Décrire les émigrés et délimiter une période d'observation des départs pourraient donner une idée qualitative et essayer de donner des estimations concernant leurs effectifs et les caractéristiques de ces émigrés. En 2007 le quotidien libanais de langue française « L'Orient Le Jour » a consacré plusieurs articles sur l'histoire de l'émigration des Libanais dans chacun des principaux pays d'accueil de l'Amérique du Sud. Évidemment la grande valeur et l'intérêt de ces articles résidaient dans la description de la réalité de l'émigration, de ses causes et des raisons de choix des pays de destination. Mais les informations sur l'émigration contemporaine restent très vagues et peu précises. La collecte des données auprès des services consulaires libanais dans les pays connus d'émigration, semble aussi très insuffisante et pas exhaustive.

Nous nous appuyons donc sur les résultats d'enquêtes nationales traitant de ce phénomène tout en attirant l'attention sur les possibilités d'imprécision et de biais de cette approche aussi.

En juin 2008, l'Université Saint Joseph de Beyrouth a publié les premiers résultats de l'enquête nationale effectuée dans le cadre de l'Observatoire Universitaire de la Réalité Socio-économique (OURSE) fin 2007, sur « L'émigration des jeunes et leurs projets d'avenir ». Cette enquête observe

l'émigration des Libanais durant la période 1992 à 2007 auprès des ménages résidant au Liban. Cette étude fait suite à celle effectuée par le même organisme² fin 2001 et publiée en 2003.

L'enquête de 2007 a touché 8 061 ménages libanais répartis sur tout le territoire, elle a permis de collecter des informations individuelles concernant environ 34 000 résidents libanais et 5 700 émigrés durant la période observée (1992-2007). Dans cette étude il est précisé que les résultats sont affectés d'erreurs aléatoires et aussi d'imprécisions et de biais dus à la méthode de collecte des données à partir des familles des émigrés et non de l'émigré lui-même.

Compte tenu de ces réserves, le nombre d'émigrés pour cette période est estimé dans cette étude à au moins 466 000 individus et au plus 640 000 émigrés. 45% des ménages libanais ont au moins une personne qui a quitté le Liban entre 1992 et 2007.

Ces résultats montrent aussi que les Libanais qui quittent le pays hésitent à revenir. Ainsi 54% ne pensent pas revenir, 28% ne sont pas décidés et les autres souhaitent revenir. Ces réponses sont données par la famille, donc elles sont à prendre avec précaution comme c'est d'ailleurs précisé dans l'étude.

Les hommes sont relativement plus nombreux à quitter le pays. D'après l'étude, on compte deux fois plus d'hommes que de femmes parmi les émigrés. Ces départs se font surtout aux âges actifs et entraînent un déséquilibre dans la société libanaise. Ce déséquilibre se traduit dans la forme même de la pyramide des âges : un creux aux âges actifs et un déficit important des hommes jeunes et adultes. Ce phénomène crée un problème social, le taux de célibat définitif des femmes en particulier devient de plus en plus élevé (8,6% en 2001 contre 10,8% en 2007).

L'âge au départ entre les garçons et les filles ne diffère pas sensiblement. Toujours d'après la même enquête, il est en moyenne de 28 ans pour les hommes et 27 ans pour les femmes. Un chiffre très important sur lequel cette étude insiste est la confirmation des départs jeunes. En effet 57,5% des émigrés partis depuis 1992 ont entre 25 et 40 ans.

D'autre part, l'étude révèle que l'émigration touche la société libanaise dans toutes ses couches sociales, ses communautés religieuses et ses régions de résidence.

Comparés à l'étude précédente (2003) de l'USJ, les résultats de l'enquête récente (2007) montrent une augmentation dans les flux des départs. Dans cette étude, les 16 années d'observation ont été divisées en 2 périodes quinquennales et une de six ans. Ainsi 46% des départs ont lieu entre 2002 et 2007, 29% entre 1997 et 2001 et 25% entre 1992 et 1996.

Le tableau suivant montre que les pays arabes restent la principale destination des émigrés libanais, suivi par l'Europe et l'Amérique du Nord.

² Choghig Kasparian, « L'entrée des jeunes dans la vie active et l'émigration des Libanais depuis 1975 » PUSJ, Beyrouth 2003

Période de départ et pays de destination des émigrants, 2008

	Mohafazat de résidence							
Période et Pays	Bey- routh	Ban- lieue	Reste Mont Liban	Liban Nord	Liban Sud	Naba- tieh	Beqaa	En-sem-ble
	<i>Période d'émigration</i>							
1992 - 1996	16,7	28,3	24,7	22,6	17,8	41,2	33,5	25,0
1997 - 2001	36,2	25,5	26,7	29,9	28,3	27,8	31,2	29,0
2002 - 2007	47,0	46,2	48,6	47,5	53,9	31,0	35,3	46,0
	<i>Pays de destination</i>							
Pays arabes	44,2	31,5	43,3	32,8	31,2	30,0	24,2	34,9
Europe de l'Ouest	19,0	24,7	16,0	12,2	28,2	22,2	21,9	20,2
Europe de l'Est	2,2	2,5	2,3	2,4	2,0	0,8	2,7	2,2
Amérique du Nord	24,5	25,8	26,8	14,0	13,0	19,7	32,7	22,2
Amérique du Sud Cent.	2,9	1,0	1,9	3,0	3,3	7,3	9,0	3,2
Asie (sauf pays arabes)	1,0	0,7	0,6	0,3	0,6		0,4	0,6
Australie	2,6	7,9	3,8	28,2	2,4	5,0	6,1	8,9
Afrique	3,5	6,0	5,4	7,2	19,3	15,1	3,1	7,9

Source : Extrait de la brochure des premiers résultats « L'émigration des jeunes libanais et leurs projets d'avenir » Choghig Kasparian, OURSE, Université Saint-Joseph de Beyrouth, 2008.

Les chiffres montrent aussi l'attrait que représentent les pays arabes pour les filles, 36,3% des hommes et 32% des femmes sont partis dans ces pays. On peut penser que ces pays ne représentent des points de destination définitive que pour de rares cas et que ces émigrés libanais pourraient à un certain moment revenir au Liban ou transiter vers d'autres pays.

Les raisons principales des départs apparaissent dans cette étude, comme en 2001, la recherche d'un travail et l'accès à de meilleures conditions financières ; elles sont à l'origine de plus de la moitié des départs (55,2%). Environ 8% partent pour poursuivre leurs études. Dans cette étude, il est précisé que la raison familiale englobe ceux qui quittent pour accompagner ou suivre un membre de la famille tels que les enfants, les conjoints et ceux qui quittent le pays pour se marier.

Certaines informations non publiées mais présentées oralement lors de la conférence de presse durant laquelle ces résultats ont été publiés montrent que le taux de départ global pour la période est estimé au minimum (hypothèse faible) à 10,3%, 13,5% pour les hommes et 8% pour les femmes. Il est le plus élevé à Beyrouth 15%.

Conclusion

Pays d'émigration, le Liban reste aussi pays d'immigration. En effet, les départs provisoires ou l'émigration continuent à affecter la société libanaise. D'une part les familles vivent difficilement leur dislocation et l'éloignement des leurs avec l'incertitude de l'avenir, d'autre part, sans ces départs et leur contre effet économique, un grand nombre de familles auraient de graves problèmes économiques pour survivre et assurer les différents frais de la vie quotidienne. L'émigration des libanais résorbe aussi le chômage. Ainsi, malgré la grave crise économique qu'a traversée le pays, le taux de chômage s'élève seulement à 8,1%.

Mais aussi, le Liban reste un pays d'immigration qui attire la main-d'œuvre étrangère en lui offrant un marché de travail et de meilleures conditions financières d'emploi que dans leur pays d'origine. L'arrivée des réfugiés ou des demandeurs d'asile se fait aussi ponctuellement à la suite de la conjoncture conflictuelle régionale.

Vu l'importance de ces flux migratoires, leur diversité et leur impact sur la société libanaise et sur son développement, il serait urgent que des informations statistiques fiables et à l'échelle du pays soient régulièrement disponibles.

Bibliographie

- Choghig Kasparian, 2008. Brochure des premiers résultats « L'émigration des jeunes libanais et leurs projets d'avenir », OURSE, Université Saint-Joseph de Beyrouth.
- Choghig Kasparian, 2003. « L'entrée des jeunes dans la vie active et l'émigration des Libanais depuis 1975 » PUSJ, Beyrouth.
- Charbel Nahas, 2007. « Emigration, Commerce du Levant », octobre 2007, Beyrouth.
- Administration centrale de la statistique du Liban, 2007. « Enquête par sondage sur le budget des ménages de 2004 ». Résultats partiels publiés en 2007.
- Administration centrale de la statistique du Liban. Bulletin mensuel de données recueillies du ministère de travail.
- Le quotidien « L'orient le jour », 2007 et 2008. Différents articles parus sur l'émigration libanaise dans le monde.

Liban : la dimension juridique des migrations

Hassan Jouni

Le Liban vit actuellement une période politique critique. Cette situation a des conséquences dans tous les domaines, en ce compris la politique migratoire.

Les institutions sont presque toutes paralysées et les préoccupations des Libanais sont loin d'être la vie ou le sort des immigrés et des réfugiés au Liban. Mise à part une forme de solidarité avec les réfugiés irakiens chrétiens, seule la question de l'implantation des réfugiés palestiniens tient une place dans la discussion politique au Liban. Cette question fait l'objet d'une polémique entre les partis politiques libanais.

A part quelques propositions concernant les réfugiés palestiniens au Liban et les émigrés libanais à l'étranger, il n'y a pas de discussion sur les immigrés et les réfugiés au sein du parlement.

Par contre, quelques décisions prises par le gouvernement libanais et par le gouvernement syrien et quelques jugements peuvent être considérés comme des éléments d'évolution que ce soit relativement à la situation des immigrés soit au niveau des réfugiés irakiens et palestiniens vivant au Liban.

Les immigrés au Liban

Rien de nouveau à signaler du côté de l'activité législative mais plusieurs actes pris, cette année, par le gouvernement libanais et le gouvernement syrien sont de nature à diminuer le nombre d'immigrés illégaux au Liban et cela pour plusieurs raisons.

1. La création d'un Comité commun entre plusieurs services sécuritaires (Sureté générale, l'Armée libanaise, Les Forces de sécurité intérieure) pour contrôler les frontières entre la Syrie et le Liban. Selon la Sureté générale le travail de ce Comité est efficace¹.
2. Un accord entre l'Allemagne et le Liban a été conclu en vue d'une coopération dans l'application de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 1701, dans le but de contrôler les frontières libanaises. La coopération a effectivement été initiée².
3. Plus de 10.000 militaires syriens ont été déployés sur les frontières dans le but, selon les autorités syriennes, d'interdire la contrebande et l'immigration illégale.

En matière de refoulement à la frontière, il faut signaler la jurisprudence des tribunaux libanais qui appliquent de plus en plus souvent et de manière large la protection garantie par l'article 3 de la Convention contre la Torture. Dans certains cas, il suffit qu'un réfugié présente la carte qui lui a été délivrée par le HCR pour qu'il obtienne un jugement de non-refoulement. Cependant, en pratique, selon le HCR, même un tel jugement n'empêche pas la Sûreté générale de refouler ces personnes³.

Les tribunaux condamnent toujours d'un mois à trois mois de prison chaque immigré entré au Liban ou vivant au Liban d'une façon irrégulière. En pratique, ils restent parfois en prison pour une durée supérieure à celle prévue par le juge⁴.

¹ Entretien avec le Général Harake, Responsable à la Sûreté Générale libanaise – juin 2008.

² *Ibid.*

³ Entretien avec un Haut Responsable au H.C.R. à Beyrouth – octobre 2008.

⁴ *Ibid.*

Le durcissement des conditions d'obtention du permis de travail en 2008, s'est traduit par l'ajout de plusieurs exigences, notamment :

1. Pour les travailleurs à domicile :
 - Promesse de l'employeur de faire un contrat de travail avec un salaire bien précisé, pour un travail déterminé.
 - Carte d'invalidité ou rapport médical légal indiquant l'état de santé de l'employeur ou d'un membre de sa famille concerné.
2. Pour les travailleurs ouvriers :
 - Promesse de l'employeur de déclarer les travailleurs étrangers à la sécurité sociale et de signer un contrat de travail précisant le salaire, et les avantages qui lui seront offerts ;
3. Pour le personnel d'entretien dans le cas où la demande est présentée par une société de nettoyage :
 - Document montrant la déclaration de l'ensemble des employés (libanais et étrangers) de la société à la Sécurité Sociale ;
 - Promesse de l'employeur de déclarer les travailleurs étrangers à la sécurité sociale et de signer un contrat de travail précisant le salaire, et les avantages qui lui seront offerts, mais également incluant le lieu de résidence et le loyer ;⁵

Le Ministère du travail a mis également en œuvre le § 3 de la Loi sur la Sécurité Sociale qui garantit l'égalité de traitement des travailleurs étrangers, sous contrat de travail, avec les Libanais en ce qui concerne la maladie, la maternité, les prestations familiales, éducatives, la garantie d'urgence du travail et les maladies professionnelles⁶.

Le point 2 de ce paragraphe prévoit que les ouvriers étrangers bénéficieront de la Loi sur la Sécurité Sociale à certaines conditions :

- obtenir l'autorisation de travail selon les droits et règlements en vigueur,
- réciprocité du traitement des travailleurs libanais par l'Etat d'origine

Du côté du Ministère du travail, la conviction est que cette décision va jouer un rôle important pour réduire le nombre de réfugiés illégaux au Liban. Mais cette décision a suscité beaucoup de polémiques notamment entre le Ministère et le patronat ainsi que les ouvriers étrangers⁷.

En effet, les ouvriers étrangers, notamment égyptiens, se sont opposés à la décision dans la mesure où la plupart des Etats d'origine ne reconnaissent pas aux Libanais qui travaillent sur leur territoire l'accès à la sécurité sociale⁸.

Quant au patronat industriel, il estime que cette décision est de nature à pousser vers le travail au noir et indirectement vers l'immigration illégale⁹.

Pour obtenir l'autorisation de travail et la carte de séjour, les ouvriers étrangers au Liban doivent présenter un document qui atteste d'une assurance privée. Par ailleurs, toujours selon le patronat industriel ces ouvriers, doivent acquitter une somme de 800 Dollars par an. Ces conditions sont réhébitoraires, elles poussent au travail en noir et au non renouvellement de leur carte de séjour¹⁰.

⁵ Ministère de Travail – Décret n°205/1, non daté.

⁶ Le quotidien libanais *Al-Akhbar* du 22 octobre 2008.

⁷ Le quotidien libanais *Al-Akhbar* du 21 octobre 2008.

⁸ Le quotidien libanais *Al-Akhbar* du 22 octobre 2008.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

Enfin, le Président du syndicat du tourisme au Liban a proposé de supprimer le visa entre pays arabes et a accordé l'entrée au Liban à celui qui présente un compte bancaire approvisionné d'une somme minimum déterminée¹¹.

Le cas spécifique des travailleuses à domicile

Le Code du travail libanais exclut de son champ d'application les bonnes de domicile, une situation qui laisse cette catégorie de travailleurs dans un état juridiquement précaire. Ces travailleurs travaillent sous un contrat convenu dans le pays d'origine avec une agence de recrutement en vue de travailler au Liban, les conditions qui y sont prévues sont considérées comme dures et inégales¹².

En réaction à ces abus, le Ministère du travail a créé un Comité directeur formé par les représentants :

- du Ministère du travail,
- du Ministère des affaires sociales
- du Ministère de l'intérieur
- de la Force de sécurité
- de la Sûreté générale
- du Ministère de la justice
- des Ambassadeurs concernés par la situation des travailleurs à domicile, immigrés au Liban
- de la Commission des droits de l'Homme
- de Caritas International
- du Comité des immigrés asio-africains
- de l'Organisation Internationale du Travail¹³

Ce Comité a pour mission d'améliorer les conditions de travail des travailleurs domestiques immigrés.

En effet, un projet de contrat unifié, commun et spécifique pour les travailleurs immigrés à domicile a été présenté mais est toujours en examen.

Ce projet de contrat prévoit des améliorations dans plusieurs domaines, notamment :

- éliminer l'appellation « servante » et la remplacer par « travailleuse immigrée pour servir dans le domicile ».
- donner à ces immigrées la possibilité d'annuler leur contrat de travail (seul l'employeur en avait le droit précédemment).
- limiter les heures de travail à 10 heures par jour.
- accorder 6 jours de vacances par an.
- prendre en considération les conventions internationales auxquelles le Liban a adhéré, notamment celles de l'Organisation Internationale du Travail.
- améliorer les conditions de santé.
- accorder un logement décent¹⁴.

¹¹ Le quotidien libanais *Al-Akhabar* du 21 octobre 2008.

¹² Entretien avec Nadim Houry - Responsable du bureau de « Human Rights Watch » à Beyrouth – octobre 2008.

¹³ Ministère du Travail, Décret n°16/1 – 16 février 2006.

Ce projet de contrat est toujours à l'étude et a suscité plusieurs polémiques, les ONG défenseurs des droits de l'Homme le trouvent honteux et demandent une application complète du Code du travail pour cette catégorie de travailleurs immigrés.

Les réfugiés irakiens au Liban

Dans ce domaine, il n'y a rien à signaler du côté législatif. Leur situation juridique est toujours basée sur l'accord conclu avec le HCR en 2003. Mais le HCR estime que cet accord est devenu insuffisant en raison de l'évolution de l'immigration irakienne au Liban. Il a accordé le statut de réfugié de façon collective aux Irakiens venant du centre et du Sud de l'Irak, à l'exception de ceux qui ont commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ou de génocide. C'est pourquoi le HCR cherche toujours à obtenir de l'autorité libanaise un accord qui prenne en considération ces nouvelles réalités. Il tente d'obtenir un amendement à la loi de 1962 relative à l'entrée des étrangers au Liban afin que l'entrée irrégulière au Liban ne soit pas considérée comme une infraction¹⁵.

Le HCR a conclu avec le Ministère de l'éducation un accord en vertu duquel l'accès à l'école publique pour les réfugiés irakiens est garanti dès lors qu'ils possèdent la carte délivrée par le HCR et dans la mesure de disponibilité des places¹⁶.

Cet accord est important dans la mesure où l'on peut considérer qu'il implique une reconnaissance indirecte par le gouvernement libanais de la carte des réfugiés délivrée par le HCR aux réfugiés irakiens.

La Sûreté Générale a prolongé de trois mois la période de régularisation ouverte au bénéfice des immigrés en situation irrégulière, soit jusqu'au mois de septembre 2008. Au cours de cette période 600 personnes ont régularisé leur situation et 290 ont été détenues. Il est important de signaler que les conditions de régularisation ont été assouplies, la Sûreté Générale n'exigeant plus la caution d'un garant libanais¹⁷.

Par conséquent, le nombre de réfugiés irakiens détenus pour des raisons liées à leur irrégularité a reculé de 600 personnes à 143. Plus de 500 personnes sont sorties de prison et ont obtenu un délai de trois mois pour régulariser leur situation. Ce délai a été prolongé mais ces réfugiés risquent toujours de retourner en prison pour défaut de papiers de séjour¹⁸.

En 2008, 14.000 réfugiés irakiens déplacés dans le monde arabe auraient été réinstallés aux Etats-Unis d'Amérique. 2000 d'entre eux provenaient du Liban. Le HCR estime ce chiffre à 2500 pour l'année 2009¹⁹.

De plus en plus d'Irakiens vivant au Liban retournent en Irak car le gouvernement irakien encourage au retour. Ce que ne fait pas le HCR qui considère que la situation dans le Sud et le centre de l'Irak est toujours dangereuse.

Le Ministère du travail a accordé 963 autorisations de travail aux Irakiens en 2007 dont 273 nouvelles et 690 ont été renouvelées. Ces chiffres montrent l'insuffisance de la politique libanaise lorsque l'on sait que cette année là plus de 120.000 permis de travail ont été accordés aux étrangers au Liban²⁰.

(Contd.) _____

¹⁴ Entretien avec Nadim HOURI - Responsable du bureau de « Human Rights Watch » à Beyrouth – octobre 2008 et avec un Haut Responsable du Ministère du Travail au Liban.

¹⁵ Entretien avec un responsable du H.C.R. op.cit.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Le Ministère du Travail – Rapport 2007, sur les permis de travail délivré aux étrangers – non daté

Les réfugiés palestiniens

Le gouvernement libanais a accordé des cartes de séjour d'un an renouvelable aux Palestiniens sans papiers, c'est-à-dire qui ne sont pas enregistrés comme réfugiés palestiniens dans le cadre des procédures déterminées par la Sûreté générale.

Sur 3000 demandes introduites, 1000 cartes de séjour ont été octroyées. Cette politique a pris fin de manière non expliquée, les milles personnes qui ont obtenu cette carte n'ont pu en obtenir le renouvellement et sont retombées dans l'irrégularité. On estime à plus de 5000 le nombre de Palestiniens sans papiers au Liban.

Le 9 avril 2006, le gouvernement libanais a adopté un décret qui exonère les Palestiniens entrés illégalement au Liban en 1976 des frais d'entrée et leur a accordé la permission de quitter le Liban et de voyager à l'étranger²¹.

Un pas en avant a été effectué dans le domaine du travail, le décret du 24 mai 2008 n° 94/1 prévoit dans son article 3 une exception à la liste des métiers réservés aux Libanais émise annuellement par le Ministère du travail, au bénéfice des réfugiés palestiniens qui sont nés au Liban et inscrits officiellement au Ministère de l'Intérieur libanais. A condition, de laisser une préférence aux travailleurs libanais, ces réfugiés peuvent exercer un travail en principe réservé aux nationaux en vertu de l'article 1er du décret²².

La question de l'implantation des réfugiés palestiniens au Liban anime la vie politique libanaise et suscite un vrai débat entre partis politiques. De nouvelles propositions ont été déposées par les députés pour rendre cette implantation presque impossible.

Dans son préambule, la Constitution libanaise interdit une implantation des réfugiés palestiniens au Liban alors que l'article 77 exige les 2/3 des voix des députés pour amender le texte constitutionnel. En vue d'éliminer la possibilité d'amender la Constitution en ce qui concerne l'implantation des réfugiés palestiniens au Liban, des députés ont proposé un amendement qui ajoute un § à l'article 77, en vertu duquel l'unanimité des députés à l'assemblée est requise pour amender paragraphe K du préambule de la Constitution lié à la question de l'implantation des palestiniens et non plus les 2/3.

Cet amendement est en cours de discussion au sein des comités parlementaires. Cette proposition est à l'initiative de 7 députés de la majorité (« La force du 14 mars »)²³ et est maintenant soutenue par les députés de tous bords (y compris les députés du Hezbollah).

En 2008, les mesures prises par le gouvernement n'ont pas permis de diminuer le flot d'immigration illégale, ni d'apporter une protection juridique suffisante aux migrants (légaux, et illégaux) et aux réfugiés (palestiniens et irakiens)

Dans un pays où les protections juridique et sociale à tous les niveaux (santé, éducation, travail...) sont déjà minimales pour un citoyen, les étrangers travaillants (légalement ou illégalement), notamment les travailleuses à domicile sont laissées à la merci de l'employeur.

En 2008, l'alourdissement des conditions d'obtention du permis de travail va sans doute contraindre une partie des travailleurs immigrés à tomber dans la clandestinité, cette situation pourrait conduire ces personnes à utiliser le Liban comme un pays de transit.

C'est pourquoi une protection juridique au niveau législatif, et l'amendement de plusieurs lois (entrée et séjour au Liban, travail, Sécurité Sociale...) est nécessaire. Une autre exigence au niveau des droits fondamentaux est l'adhésion du Liban à plusieurs traités internationaux.

²¹ Ziad SAYEGH - Revue Lebanese Republic Presidency of the Council of Ministers L.P.D.C – 30 June 2008

²² Ministère du Travail libanais - Décret n°94/1 - 24 mai 2008

²³ *Revue Lebanese Republic Presidency of the Council of Ministers*, L.P.D.C – 2nd September 2008

Liban : la dimension politique et sociale des migrations

Fadia Kiwan

Les travailleurs immigrés au Liban

La migration au Liban est fortement liée à la situation de sécurité du pays. Si la guerre de 2006 a été la cause d'un large rapatriement de la main-d'œuvre syrienne, asiatique et africaine, il faut dire que le calme ou le retour à une situation normale tout de suite après la guerre a permis le retour d'un bon nombre de travailleurs étrangers.

Suivant les chiffres diffusés par le Ministère du Travail, le nombre des permis de travail attribués en 2007 est de 121.375¹. Comparé à l'année 2004 (103.339) et 2005 (109.440), l'on peut remarquer que ce chiffre a augmenté en 2007 ce qui veut dire que les événements et la violence que connaît le Liban dans certaines périodes n'affectent pas directement l'attraction du pays sur les travailleurs immigrés. D'ailleurs, en constatant que 65% des permis de travail attribués en 2007 sont renouvelés contre 35% accordés pour la première fois, l'on remarque qu'un grand nombre des travailleurs n'ont pas perdu confiance dans ce pays et y séjournent toujours pour travailler.

Par ailleurs et toujours en se rapportant aux chiffres du Ministère, le plus grand nombre de ces travailleurs reste des femmes (75 % sont des femmes contre 25 % hommes), des domestiques en grande majorité (74 % des travailleurs immigrés légalement inscrits au Liban sont des femmes de ménage).

Toutefois, il faut noter que les confrontations politiques et l'escalade de la violence de 2007 ont créé une atmosphère d'inquiétude dans les pays d'origine de ces travailleurs comme par exemple aux Philippines où le gouvernement a interdit à ses ressortissants de partir travailler au Liban. A cet effet, des mesures strictes ont été adoptées, ce qui s'est répercuté sur le chiffre des Philippines ayant eu un permis de travail en 2007 (22.997), qui est inférieur aux autres années. Par ailleurs, étant donné l'attitude du gouvernement des Philippines, les agences de recrutement libanaises se sont tournées vers l'Éthiopie pour remplacer la main-d'œuvre philippine et on note que le nombre des éthiopiennes qui ont reçu un permis de travail en 2007 est de 36.859.

Au Ministère du Travail, une volonté évidente de moderniser les lois et les décrets est observable. Conscient de la mauvaise réputation du Liban dans les rapports des Nations Unies au sujet de la maltraitance des domestiques asiatiques, des projets de décrets ou décisions organisant ce genre de travail sont en cours et certaines ont été déjà adoptées. Il s'agit de la décision (no 1/47) adoptée en 17/5/2006 limitant le nombre des demandes présentées par les agences de recrutement des domestiques à 10 demandes par semaine selon le quota attribué à chaque agence. Il s'agit aussi de la décision (no 1/53) en date du 21/5/2007 interdisant l'annonce de recrutement de domestiques de maison dans tous les médias.

Il faut dire que le Ministère du Travail collabore étroitement avec le bureau de l'OIT au Liban dans ce domaine, les objectifs de l'OIT étant de moderniser les lois relatives au travail pour qu'elles soient conformes aux conventions internationales et régionales surtout au niveau du travail des enfants, l'unification du contrat de travail et sa diffusion au Liban et par la suite dans le monde arabe et surtout conscientiser les travailleurs au sujet de leurs droits et devoirs à travers la publication de brochures dans les différentes langues de ces travailleurs.

¹ Source : Service des résidents étrangers. Ministère du Travail. Beyrouth- Liban- Entretien de l'équipe CARIM avec les responsables en Avril et Mai 2008.

En fait, ce dernier point a été l'objet d'un examen depuis l'année 2007, de la part du comité de pilotage formé par des représentants du Ministère de Travail, des représentants des agences de recrutement des domestiques ainsi que des représentants de la Sûreté Générale et du Ministère des affaires sociales. Un bon nombre d'ONG sont également associées à ce comité. Le but de ce comité est d'étudier la situation des domestiques de maison et élaborer les mesures capables d'améliorer leur situation. Il étudie en particulier le contenu d'une brochure portant sur les droits des travailleurs immigrés au Liban et qui devrait être publiée et distribuée à ces travailleurs lors de leur arrivée à l'aéroport de Beyrouth.

Par ailleurs, plusieurs réunions ont été organisées par le Ministère du Travail regroupant les agences de recrutement de domestiques et la Sûreté Générale afin de limiter les abus ou les infractions commises par ces bureaux à l'égard des domestiques asiatiques. Les abus visés concernent les annonces relatives aux domestiques dans les journaux et leur recrutement avec des employeurs fictifs. Ils concernent aussi le recrutement de travailleurs âgés de moins de 18 ans, ou la signature d'un contrat de travail avec des tâches et un salaire qui ne correspondent pas à la réalité. Il faut ajouter à cela que dans la plupart des cas les examens médicaux ne sont pas fiables, que l'examen soit effectué au Liban ou dans l'un ou l'autre des pays de provenance des domestiques.

Le Ministère du Travail et la Sûreté Générale ont menacé les agences de pénalités importantes en cas d'abus. Il est utile de mentionner que le syndicat des agences de recrutement formé récemment n'a pas pu changer les choses. Certes, il a pris quelques initiatives et organisé quelques sessions de conscientisation adressées aux responsables des bureaux, mais il reste qu'il n'a aucune autorité sur eux. Il faut aussi garder à l'esprit que les infractions commises par les agences de recrutement, qu'elles soient libanaises ou étrangères, n'atteignent pas uniquement les domestiques mais également les familles libanaises qui sont lésées dans leurs droits et qui ne peuvent pas obtenir justice.

Les émigrés Libanais

Alors que la situation instable au Liban n'a pas beaucoup d'effet sur les travailleurs étrangers qui quittent le Liban d'une façon provisoire pour y revenir après, ne perdant pas confiance dans le Liban, ce n'est pas du tout le cas des libanais.

En fait, depuis 2007, le nombre des libanais qui émigrent semble être en augmentation. Aucun recensement officiel jusqu'à cette date ne peut révéler d'une façon précise le nombre des émigrés libanais, et ceci pour des raisons politiques et techniques. Le souci de maintenir l'équilibre démographique entre les différentes communautés interdit d'établir la répartition des libanais émigrés par communautés. En outre, le Ministère des affaires étrangères Libanais est dans l'incapacité matérielle et technique de recenser les Libanais à l'étranger. E séminaire annuel du Ministère a été noté la nécessité de doter la Direction des émigrés de capacités matérielles pour accomplir ses fonctions auprès des émigrés. Toutefois, les ONG qui fournissent des informations à titre indicatif. Ainsi, par exemple, l'Union libanaise culturelle mondiale (ULCM) dispose de quelques chiffres qui datent de l'an 2000. Selon cette ONG, qui n'indique pas ses méthodes d'estimations, l y aurait 338.600 Libanais ou personnes d'origine libanaise en Afrique, 8.818.000 en Amérique (du Nord, Centrale et du Sud) , 192.400 en Europe et 410.000 dans les pays du Golfe.²

La migration vers les pays du Golfe est la plus récente comme nous l'avons déjà indiqué dans nos rapports précédents. Elle permet aux émigrés de ne pas rompre totalement avec leur pays natal et ceci grâce à la proximité du Golfe, disait un des responsables à Union libanaise culturelle mondiale. Les libanais émigrés vers les pays du Golfe ou même vers l'Europe ne ratent pas une occasion pour revenir et passer des vacances au Liban, ce qui a sans doute, de bons effets sur l'économie nationale. Toutefois, les revenus transférés par les émigrés au Liban ne proviennent pas tant des Libanais

² Ces informations ont été fournies par un des responsables à l'Union libanaise culturelle mondiale, en Mai 2008.

émigrés vers les pays du Golfe—où « la politique exige que les travailleurs immigrés dépensent leurs revenus localement », en Europe « où la cherté de la vie est rend les transferts difficiles » ou encore aux Etats Unis -- où ils s'intègrent à la société américaine et perdent tout contact avec le Liban à la deuxième ou la troisième génération— mais d'Afrique. Les libanais émigrés en Afrique resteraient la source principale des revenus transférés, selon l'Union libanaise culturelle mondiale. Les libanais en Afrique pensent tout le temps à retourner au Liban pour y investir, vu les conditions difficiles dans lesquelles ils vivent dans le Continent africain. L'Union libanaise culturelle mondiale évalue à 6 milliards de Dollars les remises des émigrés annuellement au Liban.

Cela dit, le gouvernement n'a pas pris jusqu'à cette date des mesures en faveur des émigrés. Leurs revendications restent toujours les mêmes, il s'agit du droit de vote et du droit à la nationalité pour ceux qui l'ont perdue au fil des générations. Ce qui est récent c'est que le gouvernement libanais a transféré au Parlement une proposition de loi relative à la carte des émigrés. Mais étant donné le blocage du parlement résultant des confrontations politiques entre le gouvernement et l'opposition, aucune suite n'a été donnée à cette proposition.

Tout d'abord cette carte ne remplace en aucun cas la nationalité réclamée par les émigrés ou le droit de vote. Ensuite, elle n'accorde pas aux émigrés libanais des faveurs qu'elle n'accorde pas aux étrangers. Par ailleurs, l'application de cette carte – au cas où une loi sera adoptée – se heurtera au problème de la détermination des critères. A qui accorder cette carte et dans quelles conditions ? Les responsables du Conseil international libanais des affaires en sont conscients.

Par ailleurs, le projet de loi électorale élaboré en 2007 par une commission nationale formée à cet effet avait prévu de faire participer au vote les libanais résidents à l'extérieur. Avec l'accord de Doha le 22 mai 2008, ce projet de loi a été gelé.

En fait le problème reste donc entier. Le gouvernement libanais est conscient de la contribution des émigrés à l'économie libanaise et il les appelle toujours à investir au Liban, mais en même temps il n'est en mesure de leur accorder aucun des droits réclamés.

Les actions en direction des émigrés restent modestes et émanent de quelques ONG ou parfois de quelques libanais résidents. Par exemple, l'Union libanaise culturelle mondiale essaye de mettre en réseau les émigrés à travers son web site. Elle encourage les libanais à venir faire du tourisme au Liban et elle a publié, à cet effet, une brochure qui leur accorde des réductions dans nombre d'hôtels libanais, de restaurants, de compagnies de location de voiture et d'assurance etc.

Le Conseil international libanais des Affaires organise annuellement des congrès pour réunir les hommes d'affaires libanais et les inviter à investir au Liban. Il prépare toujours un répertoire regroupant l'expertise libanaise en outre mer dans tous les domaines. Certains villages libanais publient des lettres d'information en faveur des émigrés pour les mettre au courant des événements sociaux locaux.

La migration irrégulière, la migration circulaire et la migration de transit

Le tableau des flux migratoires au Liban ne peut être exhaustif qu'en y incluant trois autres catégories de mouvements.

Outre les travailleurs immigrés, dont les Ministères de l'Intérieur et du Travail organisent l'arrivée et le séjour au Liban, des effectifs importants d'immigrés arrivent et restent au Liban sans entrer dans cette catégorie. Il s'agit des immigrés syriens dont nous avons examiné l'itinéraire dans un rapport précédent sous la rubrique de « la migration circulaire ».³ Ce sont des personnes qui entrent et sortent

³ Voir Fadia Kiwan, “ la perception de la migration circulaire au Liban”, CARIM publications, 2008, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_14.pdf.

fréquemment et massivement au Liban, sans avoir à faire de formalités aux frontières. Les enjeux de cette question ont été soulevés dans le rapport sus mentionné.

De plus il y a une immigration irrégulière au Liban, en particulier d'Irakiens. Certains demandent l'asile politique et d'autres sont en errance à la recherche d'un ciel plus clément.

Parmi les migrants irréguliers, il faut compter aussi les personnes qui se considèrent en transit et dans l'attente de papiers pour aller vers les pays d'Occident. Nombre d'entre eux sont approchés par des réseaux d'immigration irrégulière en Europe.

Tableaux Liban

Liban — Tableau 1 : Répartition des émigrés selon la période d'émigration, le sexe et le pays de résidence, 1992-2007

Pays de résidence actuelle/ Sexe	Période de l'émigration			Total
	1992-1996	1997-2001	2002-2007	
Hommes				
Afrique 5082		7485	17752	30319
Amérique du Nord	21711	21450	16522	59683
Amérique du Sud et Centrale.	4877	2662	2841	10379
Asie (sauf pays arabes)	627	512	971	2110
Australie 8030		7323	8206	23559
Europe de l'Est	2562	2903	4050	9514
Europe de l'Ouest	20861	18984	24295	64140
Pays arabes	16134	29199	68581	113914
Total	79883	90517	143217	313618
Femmes				
Afrique 674		2003	3720	6397
Amérique du Nord	14053	13790	15745	43588
Amérique du Sud et Centrale.	1597	1165	1541	4303
Asie (sauf pays arabes)	-	-	496	496
Australie 5657		6039	6209	17904
Europe de l'Est	150	-	777	927
Europe de l'Ouest	7669	8659	13708	30036
Pays arabes	7052	12900	28797	48749
Total	36853	44556	70993	152401
Deux sexes				
Afrique 5756		9488	21472	36716
Amérique du Nord	35764	35240	32267	103271
Amérique du Sud et Centrale.	6474	3826	4382	14683
Asie (sauf pays arabes)	627	512	1467	2606
Australie 1368	6	13362	14414	41463
Europe de l'Est	2712	2903	4827	10441
Europe de l'Ouest	28531	27643	38003	94177
Pays arabes	23186	42099	97378	162662
Total	116735	135073	214210	466019

Estimation USJ, OURSE: L'émigration des jeunes libanais et leurs projets d'avenir 1992-2007

- Estimation avec hypothèse faible

- Estimation avec hypothèse forte environ 640000

Liban — Tableau 2: Entrées et sorties de libanais et d'étrangers, 2004-2007

Mouvements/ Nationalité Année	Arrivées			Départs		
	Total	Libanais	Etrangers*	Total	Libanais	Etrangers*
2004	4015639	2652 169	1363470	4163252	2796599	1366653
2005	3609958	2286 496	1323462	3638689	2414430	1224259
2006	2140591	9147 16	1225875	2188542	926888	1261654
2007	5566874	2421 516	3145358	5353414	2383186	2970228

*Étrangers non compris les syriens

Source: Direction Générale de la Sûreté Générale, chiffres tirés des bulletins statistiques mensuels de ACS

Liban — Tableau 3: Permis de travail accordés suivant la nationalité, 2003-2007

Nationalité	2003	2004	2005	2006	2007
Égyptiens 1205	6	11607	10632	16505	17055
Irakiens 217		237	237	789	963
Jordaniens 202		212	191	151	150
Palestiniens 245		245	278	225	141
Soudanais 604		618	559	1296	1496
Syriens 436		528	498	471	513
Autres arabes	147	156	468	686	
Total arabes	13907	13603	12863	20123	20318
Indiens 5621		5570	5104	5321	5294
Philippins 1284	4	16741	27675	30309	22997
Sri lankais	32772	34972	37578	28945	21294
Autres asiatiques non arabes	7554	7271	5924	6974	10374
Total asiatiques non arabes	58791	64554	76281	71549	59959
Allemands 59		49	62	53	
Anglais	118	130	128	96	
Français	226	235	270	196	174
Grecs	11	20	13	4	
Italiens	49	43	42	31	
Autres européens	205	231	246	243	
Africains non -arabes	20660	24058	19056	14990	38586
Américains des Etats-Unis	159	159	176	137	155
Autres américains	115	125	231	125	
Australiens	13	11	11	10	
Indéterminés	0	0	0	4	2183
Total autres nationalités	21615	25061	20235	15889	41098
Total Général	94313	103218	109379	107561	121375

Source: Ministère du travail, chiffres tirés des bulletins statistiques mensuels de ACS

Liban — Tableau 4: Effectifs des réfugiés au Liban, 2002-2006

Année	Réfugiés au Liban	Réfugiés libanais dans le monde
2003	2.522	24.932
2004	1.753	19.866
2005	1.078	18.323
2006*	20.164	12.252

Source: UNHCR

*les réfugiés palestiniens enregistrés par UNWRA ne sont pas inclus dans les chiffres

*les réfugiés irakiens sont en partie comptabilisés en 2006

* Estimation fin 2006 pour les Réfugiés libanais dans le monde

Liban — Tableau 5: Transferts des travailleurs et compensation des employés de la balance des paiements du Liban, 2002-2007 (Millions de US\$)

Type de transfert / Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Compensation of employees(net)</i>	-10,9	391,9	-250,7	-63,8	82	149,7
<i>Workers' remittances (net)</i>	34,7	270	1609,5	976,4	1786	2774,8
<i>Total</i>	23,8	661,9	1358,8	912,6	1704	2924,5

Source : Banque du Liban

LIBYA

LIBYE

Libya: the legal dimension of migration

Azza Maghur

This contribution to the Mediterranean Migration Report is the first one dedicated to Libya. For that reason, the text summarizes the main elements of current Libyan immigration and asylum policy. In his conclusion, the author flags up the main challenges faced by Libya during 2008-2009.

Regarding migration, Libya finds itself in an extremely sensitive situation today. This is due to several factors that include its geographical position, its long frontiers, and its small population (relative to its vast territory).

Libyan policy towards its neighbors since 1970, especially towards Arab states, has aggravated the situation, as has instability in neighboring African states including civil wars, droughts, and economic crisis.

Libya's image has also been tarnished, with people dying on its shores, and TV images of hundreds of bodies being pulled from the sea.

Libya's position is that irregular migration is an international problem. This implies on its own, that Libya is not able either to control or to provide a solution to this problem, nor can it control its vast borders. Libya is seeking then international cooperation, especially from the EU.

As a destination of migrants and refugees Libya has also to cope with the phenomenon of illegal immigration”

Libya being a hub for irregular migration is also a hub for irregular migration to Europe.

There are two dimensions to irregular migration in Libya. The first is the international dimension, especially the European dimension. The second is, instead, local. The international community is most concerned, either for economic or for security or, though less today, for human rights reasons, with irregular migrants crossing or intending to cross the Mediterranean. Libya, in the meantime, is more concerned with the waves of irregular migrants who are working in its newly-restored private sector, making it extremely difficult to organize.

Visa and Immigration regulations

This matter is regulated by law no. 6 of 1987, relating to the organization of the entries and exits of foreign nationals to and from Libya. This law abrogated a previous law from 1962 relating to the same subject.

Law n° 6 of 1987, was amended once by law n° 2 of 2004. Regulation of law n° 6 of 1987 was issued by the General People's Committee as decision n° 125 of 2005.

Basic immigration principles:

1. All permission for immigration is purpose and time specific. Undertaking activities that do not correspond to the purpose of a stay or failing to comply with a granted time limit can have serious consequences, such as imprisonment and/or a fine in accordance with article 19 of the said law.
2. All visitors must be able to demonstrate that they intend to enter Libya for a limited purpose and that they intend to leave once that purpose is accomplished.

3. Any post-entry obligations must be complied with and a lawful status must be maintained throughout any stay. Any changes to the information given at the time of application must be passed on to personnel or to the relevant visa and immigration coordinator (e.g. change in employing company, job title or worksite location or substantial change in job duties). Most work permits need to be amended to reflect these changes and any new permission required should be obtained prior to the changes taking place.
4. No employee is allowed to go on a Libyan payroll or to begin work in Libya without a valid work authorization.
5. Violation of immigration laws can have significant adverse effects on the individual and can result in criminal penalties.

Main features of law no. 6 of 1987 and its regulation

1. Differentiation between Arab nationals and other foreign nationals. With regard to Arabs, no visa is required; the General Administration for Passports and Nationality (GAPN) lays down rules and procedures in that regard.
2. In accordance to law n^o. 6 of 1987, there are four types of visa:
 - **Entry visa**: can be used in the 45 days after issue for a period of stay no longer than 3 months from the date of entry.
 - **Transit visa**: maximum period of stay, 15 days from date of entry.
 - **Exit visa**.
 - **Residency visa** for a limited period and purpose.
3. Visas are issued for the following purposes: work, tourism, visits, official business, study and to accompany a resident.
4. Residency visas are obtained for two purposes: for work or for a reason other than work specified on the visa. The visa can be granted for 5 years to certain categories, such as those who reside legally for 10 years without interruption, enrolled students, foreign nationals who are, in economic or political terms, beneficial to Libya, family members of the aforementioned, spouses of Libyan citizens and their children.
5. Multiple entry visas. A multiple entry and exit visa can be issued to foreign nationals residing in Libya for the period of their residency. It can also be accorded to businessmen, investors, GCOs of companies, technical experts providing expertise to public or private sectors on a recommendation from the head of GAPN based on public interest or international courtesy.
6. A foreign national who enters Libya must register with the nearest Immigration Office within seven days of entry. Any person who provides refuge or habitation to a foreign national should inform the nearest IO or police station.
7. In accordance with the regulations, there are four means of entry to Libya: by land, at civil airports, at maritime ports and at oil ports.
8. A work visa is accorded for the duration of the work permit or work contract. It can be extended as long as either the work permit or contract is extended. However, the visa cannot out last the travel document itself.
9. This law specifies four situations in which a foreign national can be deported:
 - Entry without a proper visa.
 - Refusal to leave the state despite the expiration of residency and the refusal of residency renewal.
 - Cancellation of residency visa.
 - The issuing of a deportation judgment.

10. Law no. 6 of 1987 was amended by law no. 2 of 2004. This law, for the first time in Libyan legislation, uses the term ‘migrants’. Moreover, it added a paragraph to article 19 of law no. 6 of 1987, by which a new penalty was introduced in relation to the act of aid provided to migrants by any means, including preparation of passports, faked identities or the organizing or supervising of people committing such acts.

This law was the first legislative response to irregular migration in Libya.

Illegal migration as a crime

As mentioned above, an amendment was introduced to law n° 6 of 1987 relating to the organization of the entries and exits of foreign nationals from Libya. In this law providing aid to a ‘migrant’ by any means constitutes a crime. The penalty for such an act is imprisonment of no less than one year, and a fine of no less than one thousand Libyan dinars. This penalty is more serious than any other penalty mentioned in this law.

It should also be said that in 2006, Libya’s Supreme Council for Judicial Establishments issued decision n° 10 of 2006, by which courts and prosecution offices for illegal migration were established. A specialized division in each court of first instance was established. Its competence is all crimes committed in violation of law n° 6 of 1987.

Libyan nationality legislation

Libya gained its independence in 1951; its first constitution mentioned that nationality is to be regulated by a separate law. After three years, the Libyan nationality law was issued under n° 17 of 1954.

This law states in article 4 that a person ‘is considered a Libyan, who is born in Libya at the date of the Constitution or afterwards, unless a holder of a foreign nationality by birth’. It also prohibits dual nationality as no other nationalities can co-exist with Libyan nationality. With Libya’s tendency in the eighties towards Arab unity, law n° 18 of 1980, relating to Arab nationality and its regulation were issued. Though it apparently encourages the naturalization of Arab citizens, in reality it is at one with law n° 17 of 1954, as it prohibits dual nationalities. Nevertheless, with generous procedures to grant ‘Arab Nationality’ in accordance with this law, certain consequences recently became apparent, by which a number of people who were granted Libyan nationality, especially passports, on renewing these documents, faced the requirement of proving their Libyan nationality. It appears today that there are certain cases of stateless persons in Libya, especially in the southern region. Libya is party to both the Convention relating to the Status of Stateless Persons and the Convention on the Reduction of Statelessness in 1989.

In 2001, however, decision n° 190 of 2001 was issued by the General People’s Committee, by which it was made possible for a Libyan to hold another nationality in addition to his or her own. This possibility depends, however, on one condition: permission must be obtained from the Secretary of Justice. A General Department for Migration Affairs was introduced within the General Authority for Passport and Immigration.

It should be mentioned that the nationality of a Libyan woman married to a non-Libyan is not passed to her children, a matter which contradicts Libya’s international commitments in accordance with the CEDAW Convention, to which Libya adhered in 1989.

Libyan labour legislation

To understand the current situation of Libyan legislation with regard to labour, it is essential to know that in 1979, the Libyan private sector was nationalized and that Libya became a state of only one sector, the public sector. The entire Libyan workforce became state employees. However, in the late eighties, Libya gradually reactivated its private sector.

Moreover, Libyan foreign policy of open doors to Arab states, and later in the nineties to African states, attracted thousands of mostly unskilled workers, which confused the newly-reactivated private sector.

Libya's policy today towards labour can be summarized as follows:

- To reduce the inflated public sector.
- To redeploy unneeded public-sector employees within the public sector itself, or to train them and provide them with loans to integrate within the private sector.
- To activate and organize more disorganized parts of the private sector, it being a magnet for irregular migrants.

There is apparently a genuine desire to organize the private sector, especially with regard to irregular workers, by enacting successive decisions, decisions that date from the end of nineties.

In March 2009, the Libyan Secretariat for Manpower and Training was removed and a new entity was established.

Labour and Libya today

After the sanctions imposed by the international community in relation to the Lockerbie incident ended, Libya tried to make up for the years in which the development of the country had slowed. And as Libya is trying to push development, especially in terms of infrastructure, the demand for manpower is increasing. There is also an increase in demand for manpower in the private sector. However, manpower in Libya is largely unskilled, and there is a need for skilled workers. Libya is, therefore, trying to diminish the quantity of unskilled irregular workers, and replace them with skilled and regular ones. This is extremely difficult in terms of those already in the market: Libya is, therefore, concentrating on newcomers. This is done by imposing new entry requirements and concluding bilateral agreements either with neighboring states such as Egypt or with others such as Indonesia, the Philippines and Sri Lanka.¹ In Libya there are around 2 million Egyptian workers. Though Libya is imposing new measures to organize the labour market, especially in the private sector, it is insisting that the Egyptian workers in Libya will not be affected by these measures whatsoever.

The newly-formed Libyan government (March 2009) does not include a Ministry for Manpower and Training. However, a new governmental authority was established by GPC decision n°124 of 2009, under the name of 'Labour and Training Authority'. This new Authority replaces, to a certain extent, the vanished ministry, and possesses the power of granting licenses to import foreign labour. It also sets government policy with regard to labour and labour inspections. However, the immigration authority in Libya is still the executive arm dealing with visas for foreign nationals including those seeking work visas for Libya.

Refugees

The category most affected by the flux of irregular migrants is the one of the refugees. Libya is not party to the 1951 Geneva Convention relating to refugees, nor to the 1967 Protocol. It is party, however, to the 1969 OAU Convention relating to specific aspects of refugees in Africa that entered into force in 1974.

Libyan documents, including the constitutional declaration of 1969 and law n° 20 of 1991 entitled the 'Enhancement of Freedom' embrace the principle of 'non-refoulement'. The burden of irregular migration has, however, interfered with refugee status.

¹ www.firstlanka.com/english/news/crooks-dupe-libyan-job-seekers/

Since Libya is not party to the 1951 Geneva Convention, and as a result of the lack of a mechanism within the 1969 OAU Convention, Libya does not possess legislation that regulates the status of refugees.

It appears today that the problem of differentiating between an illegal migrant and a refugee is a critical one, due to the lack of legislation whereby the status of a refugee can be defined. In July 2008, the UNHCR office in Libya, along with a Libyan NGO called the International Organization for Peace, Care and Relief (IOPCR), the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) and the CIR (Italian Council for Refugees) entered into an agreement, based on the Ten-Point Plan of Action on Refugee Protection and Mixed Migration. The Libyan state is, however, not party to this agreement.

Conclusion

Libya is facing successive waves of irregular migration. Its geography with long frontiers and its proximity to Europe, in addition to its wealth, makes it an attractive hub for irregular migrants. Though some intend to cross the Mediterranean towards Europe, most of them stay in Libya and are absorbed by the Libyan private sector.

The Libyan private sector which was only introduced at the end of the 80s is not fully organized and needs unskilled workers. This accentuates and deepens the problems over irregular workers.

The Libyan government is trying, by legislative means and by bilateral agreements with neighboring countries, to find a solution to irregular migration. However, Libyan policy towards irregular migration is having a negative effect on refugees. Libya is not party to the 1951 convention related to the refugee's status, and does not have legislation governing refugees status and asylum seekers. Libya, however, is party to the 1969 OAU Convention.

Tables Libya

**Libya — Table 1 : Distribution of Non-libyan Population
by Country of Nationality & sex, 2006**

Country of Nationality \ Sex	Total	Males	Females
NON-LIBYAN ARAB	304863	209135	95728
Jordan	2053	1080	973
Morocco	19839	7409	12430
Algeria	4593	2464	2129
Tunisia	14124	7315	6809
Egypt	164348	129738	34610
Sudan	43680	30155	13525
Syria	17017	10203	6814
Lebanon	966	474	492
Palestine	28596	15034	13562
Iraq	6498	3361	3137
Other Arab	3149	1902	1247
WESTERN EUROPE	722	249	473
Italy	160	58	102
Great Britain	165	38	127
Germany	68	26	42
Greece	106	42	64
Malta	46	23	23
Portugal	4	-	4
France	65	26	39
Spain	30	11	19
Others West Europeans	78	25	53
AFRICA	40801	30089	10712
Chad	20683	13667	7016
Mali	3694	2581	1113
Ghana	1195	955	240
Nigeria	11614	9925	1689
Gambia	214	163	51
Ethiopia	78	50	28
Senegal	333	271	62
Benin	89	66	23
Togo	75	63	12
Burkina Faso	224	199	25
Other African	2602	2149	453
EAST EUROPEANS	2334	843	1491
Bulgaria	404	129	275
Polish	148	44	104
Romania	72	19	53

Country of Nationality \ Sex	Total	Males	Females
Bulgaria	19	1	18
Russia	107	43	64
Czech Republic	19	3	16
Yugoslavia	130	41	89
Ukraine	1150	436	714
Other Eastern Europe	285	127	158
ASIANS	8203	4965	3238
Turkey	713	475	238
Pakistani	3075	1833	1242
India	1570	928	642
Bangladesh	807	531	276
Philippines	1429	676	753
North Korea	29	27	2
South Korea	67	58	9
China	75	73	2
Taiwan	32	30	2
Japan	7	5	2
Other Asian	399	329	70
AMERICA	85	17	68
Cuba	1	1	0
America	46	7	39
Canada	21	7	14
Brazil	7	0	7
Argentine	2	0	2
Other America	8	2	6
OTHER COUNTRIES	2532	1641	891
UNSPECIFIED	0	0	0
TOTAL GENERAL	359540	246939	112601

Source : Libyan Census of Population, 2006 (30 April). General Information Authority - Libya.

**Libya — Table 2 : Net Current transfers of the Libyan balance of payments, 2004-2007.
Million Libyan Dinar (LD)**

Items / Years	2004	2005	2006	2007
Total	-3261	830,7	-435,2	-275,6
General government	-2263	146,7	162,5	-684,8
Other sectors	-998	-684	-1167,3	-960,4
Oil sector	-273	-339	-367	-380
Workers transfers abroad	-928			
Others	203	-354	-800,3	-580,4

Source : Central Bank of Libya

MAURITANIE

MAURITANIA

Mauritanie : la dimension démographique et économique des migrations

Sidna Ndah Mohamed-Saleh

Introduction

La présente note porte sur les principaux faits saillants et événements nouveaux liés à la migration en Mauritanie. Peuplée de 3 162 338 (Office National de la Statistique, 2004) habitants, la Mauritanie est au centre d'activités migratoires relativement importantes. Au chapitre de l'émigration des mauritaniens vers l'étranger, outre l'évaluation de l'ampleur de cette émigration, seront passées en revue les principales questions d'actualité relatives à la signature de l'accord de gestion des migrations entre l'Espagne et la Mauritanie ainsi que le retour des réfugiés mauritaniens installés au Sénégal depuis les événements de 1989. Concernant l'immigration en Mauritanie, deux questions clés sont abordées : les migrants de transit et les demandeurs d'asile en Mauritanie.

1. Mauritaniens de l'étranger

1.1. Stock de migrants mauritaniens à l'étranger

Les estimations des effectifs de mauritaniens résidents à l'étranger hors du pays sont divergentes selon les sources disponibles. Si l'on se réfère aux chiffres des services du Ministère mauritanien des Affaires étrangères basées sur des estimations établies par les services consulaires de manière non rigoureuse et non actualisée, les effectifs de l'ensemble des colonies mauritaniennes à l'étranger totalisent environ 250 000 dont 128 000 en Afrique de l'Ouest, 17 500 dans les autres pays africains, 24 000 dans les pays du Golfe, 20 000 en France et 60 500 dans le reste du monde. Cet effectif représente environ 7,9% de la population résidente totale en 2008.

Selon d'autres estimations contenues dans une étude récente réalisée pour le compte de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) (Hein De Haas, 2008), le stock d'émigrés mauritaniens est estimé à 65 889 personnes installées en Afrique de l'Ouest (65,6%), en Afrique centrale (2,4%), en Europe (20,6%), dans les pays arabes (0,3 %), en Amérique du Nord (2,5%) et dans d'autres pays (8,6%). Cette même source fait état de 17 623 migrants nés en Mauritanie et enregistrés dans les principaux pays européens de destination dont la France (8 237 personnes en 1999) et l'Espagne (8 410 personnes en 2006). Comparés à l'ensemble des migrants ouest-africains vivant dans les pays de l'OCDE, la communauté des migrants nés en Mauritanie et vivant dans cette même zone ne représente que 1,4%.

1.2. Gestion des migrations vers l'extérieur

Il n'existe pas à proprement parler de politiques publiques de prise en charge des questions liées aux émigrés mauritaniens. Comme élément nouveau de gestion de l'émigration mauritanienne, il convient de signaler la signature en juillet 2007 d'un accord bilatéral entre la Mauritanie et l'Espagne¹ concernant la régulation et la gestion des flux migratoires de main-d'œuvre entre les deux États. Cet

¹ Accord entre la République Islamique de Mauritanie et le Royaume d'Espagne concernant la régulation et la gestion des flux migratoires de main-d'œuvre entre les deux États. 25 juillet 2007.

accord met en place un instrument de promotion de la migration légale dans le respect des droits et des obligations des travailleurs migrants, de régulation des flux migratoires de main-d'œuvre existant entre les deux États et de prévention des migrations clandestines et d'exploitation des travailleurs. Déjà, au titre de son application, un groupe de 40 jeunes mauritaniens vient d'être sélectionné récemment parmi 1 612 candidats, recrutés par l'Union de Pagesos de Cataluna en vue d'aller travailler dans des entreprises agricoles espagnoles pendant une période limitée de 3 mois et pour des salaires mensuels allant de 781 à 886 euros selon la catégorie.

1.3. Retour des réfugiés mauritaniens

Le nombre de réfugiés et demandeurs d'asiles mauritaniens à l'étranger est estimé en fin 2005 à 33 955 dont 19 712 au Sénégal (UNHCR, 2005, Global Refugee Trends)². Une vaste opération de retour au pays de réfugiés mauritaniens, installés suite aux événements de 1989 au Sénégal et au Mali, a été initiée par le Gouvernement fin 2007. Cette opération, confiée à l'Agence Nationale d'Accueil et d'Insertion des Réfugiés (ANAI) créée à cet effet, s'est déroulée en plusieurs vagues tout le long de l'année 2008 avec l'appui du HCR et a déjà permis le retour à la patrie de 4 691 personnes dont 54,5% de femmes en date du mois d'août 2008. L'état d'avancement de cette opération figure dans le tableau suivant.

Tableau 1. Rapatriements de réfugiés mauritaniens du Sénégal, août 2008

Zone	Convois	Familles	Population	Femmes	Hommes
Trarza	7	358	1 549	855	694
Brakna	13	833	3 142	1 701	1 441
Total	20	1 191	4 691	2 556	2 135

Source : Agence Nationale d'Appui et d'Insertion des Réfugiés (ANAI), Mauritanie

2. Les immigrés en Mauritanie

En se référant à l'étude sur le profil migratoire de la Mauritanie réalisée en 2006 (HCR/IOM/UE, 2006), les effectifs de population étrangère vivant en Mauritanie sont estimés à 200 000 personnes, toutes catégories de migrants confondus, soit environ 7% de la population nationale en 2006. Dans certains quartiers dits périphériques de Nouakchott, la proportion de la population étrangère peut parfois atteindre 25%. Plus de 35 nationalités sont représentées au niveau de ces communautés avec une forte majorité de ressortissants de pays ouest-africains. D'autres sources estiment qu'au moins 100 000 migrants subsahariens vivaient actuellement en Mauritanie.³ Selon le Ministère mauritanien de l'Intérieur, au niveau des enregistrements aux frontières des flux d'entrées régulières, on relève que 59 000 étrangers sont entrés régulièrement dans le pays au cours des 7 premiers mois de l'année 2007.

2.1. Migration irrégulière de transit

Le durcissement du contrôle aux frontières méridionales de l'Europe ainsi que la mise en vigueur de mesures sévères de contrôle de l'entrée et du séjour dans les pays maghrébins a emmené de nombreux migrants candidats à l'entrée en Europe à se replier ces dernières années sur le territoire mauritanien et les eaux territoriales mauritaniennes dans le but de réussir la traversée vers l'Europe (voir Carte en

² Hein De Haas, 2008.

³ Hein De Haas. Migrations Transsahariennes vers l'Afrique du Nord et l'UE : Origines Historiques et Tendances Actuelles. Novembre 2006. <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=578>>

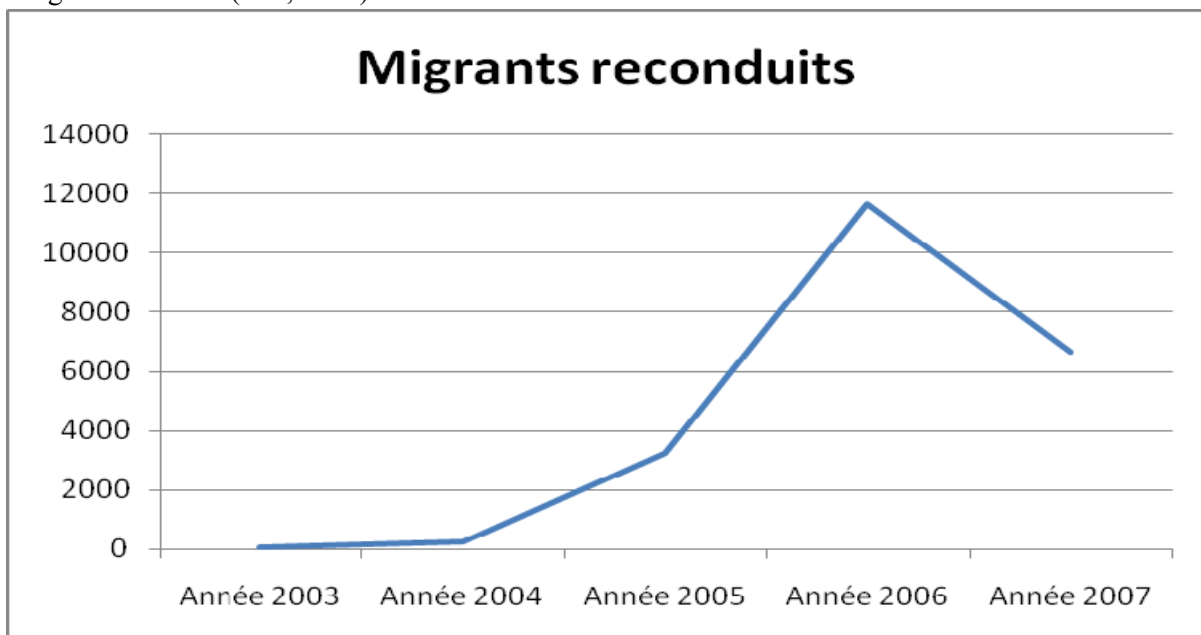
annexe). De ce fait, la Mauritanie est devenue un lieu de transit pour des effectifs importants de migrants irréguliers en partance pour l'Europe via les Îles Canaries (Espagne). En 2006, un nombre record de 11 637 migrants clandestins ont été reconduits aux frontières dont environ 6 000 ont séjourné dans un camp de rétention ouvert à Nouadhibou, ville portuaire au nord du pays. Ces chiffres traduisent une progression sans précédent car en 2005, le nombre de migrants reconduits aux frontières était de 3 250 individus alors qu'il n'était que de 250 en 2004 et 50 en 2003.

Selon les résultats d'une enquête conduite récemment au Maroc par le Comité International pour le Développement des Peuples (CISP) et l'Association Marocaine d'Études et de Recherches sur la Migration (AMERM), environ 5,2% des migrants originaires des pays d'Afrique subsaharienne vivant clandestinement au Maroc, estimés au total entre 10 000 et 15 000, y sont arrivés via la Mauritanie (Jeune Afrique, 2008). Des chiffres avancés par la Police espagnole évaluent à plus de 10 000 les effectifs de ces migrants clandestins africains présents en Mauritanie et au Sahara Occidental, en attente d'émigrer en Europe. Selon des statistiques avancées par des experts de l'OSIWA (IRIN News, 2008) ayant conduit des recherches en Mauritanie, il semble que, pendant la haute saison, environ trois embarcations, avec à leur bord jusqu'à 150 migrants clandestins, quittent chaque semaine le rivage de Nouadhibou au nord de la Mauritanie, le port de cette ville étant considéré comme une véritable antichambre de la migration en Europe.

Durant les années 1990 et, surtout, avec la découverte du pétrole dans les années 2000, la Mauritanie est perçue à la fois comme un « mini Eldorado » et un pays de transit dans le passage vers l'Europe. D'où une augmentation très significative de la proportion de migrants originaires d'Afrique subsaharienne à Nouakchott, puis à Nouadhibou à partir de 2005 où, en réalité, ils permettent de combler des déficits de main-d'œuvre sectoriels (Hein De Haas, 2006).

Il convient de noter cependant que ce phénomène accuse une baisse ces deux dernières années en enregistrant des chiffres nettement moins élevés : 6 624 cas de reconduites aux frontières en 2007 et 740 personnes pour les deux premiers mois de 2008 (Graphique 1).

Les traversées de l'Atlantique de ces migrants illégaux sont devenues ces derniers temps de véritables tragédies qui font de très nombreuses victimes. Des rapports font état de 1 200 à 1 300 pertes de vies humaines en mer entre novembre 2005 et décembre 2006 lors de traversées vers les Îles Canaries, avec un taux de naufrage des bateaux de 40% (*Amnesty International*, 2008). À cela s'ajoutent des tentatives quotidiennes de traversée de l'ordre de 700 à 800 personnes selon le Croissant Rouge mauritanien (RFI, 2008).



Graphique 1. Nombre de migrants reconduits à la frontière mauritanienne, 2003-2007

Selon une récente étude de l'Office des Nations Unies de lutte contre la drogue et le crime (ONUDD), la Mauritanie est devenue une véritable plaque tournante du trafic d'immigrants clandestins en partance pour l'Europe (CRIDEM, 2008 (a)). Pour la seule année 2006, selon la même source, les réseaux de passeurs ont réalisé à leur profit des opérations de 300 millions de dollars américains générés par le trafic illicite d'immigrants. Le prix payé par le migrant aux passeurs oscille entre 500 et 1 000 euros pour la traversée maritime à partir de Nouadhibou alors qu'il est de 1 700 à 3 400 euros pour le périple saharien. 45 organisations de passeurs ont été dénombrées qui s'adonnent à ce trafic de personnes en Mauritanie, au Maroc et au Sahara Occidental.

Pour lutter contre cette tendance croissante de migrations des populations d'origine subsaharienne, l'Union européenne et ses États membres, en particulier l'Espagne, ont déployé plusieurs instruments de coopération avec la Mauritanie. Il convient de signaler à cet égard le programme financé en 2006 par l'Union européenne sur le mécanisme de réaction rapide, d'un montant de 2,45 millions d'euros, visant à endiguer les flux de migrants clandestins vers les Îles Canaries.⁴ Ce programme prend en charge des activités de gestion des frontières terrestres et maritimes en renforçant les capacités de détection des clandestins et d'arrestation des migrants clandestins ainsi que leur rapatriement vers leurs pays d'origine.

En outre, une nouvelle convention vient d'être signée, en juin 2008, entre la Mauritanie et l'UE d'un montant de 1,2 millions euros visant à aider à la gestion des migrations par les structures publiques impliquées. Toujours dans le cadre de la coopération avec l'Union européenne, il est prévu que le 10ème FED comprenne un volet relatif à la gestion des migrations.

L'implication des Autorités mauritaniennes dans la lutte contre la migration clandestine, en particulier l'application de l'accord de réadmission avec l'Espagne et des mesures de rétention de ces migrants et leur rapatriement vers leurs pays d'origine, a fait l'objet ces derniers temps de vives critiques, notamment en juillet 2008 de la part d'Amnesty International (*Amnesty International*, 2008). Il est à noter que la Mauritanie a refusé le 20 août 2008 le débarquement sur son sol d'immigrés clandestins qui avaient dû retourner aux Îles Canaries (CRIDEM, 2008 (b)).

2.2. Demandeurs d'asile en Mauritanie

Selon l'étude sur le profil migratoire de la Mauritanie (HCR/OIM/UE, 2006), le nombre de réfugiés en Mauritanie est estimé en 2006 à un millier de personnes. L'étude conduite par Hein De Haas et publiée par l'OIM fait état d'un nombre de 724 en fin 2005. À ce nombre, il faut ajouter les flux de nouveaux demandeurs d'asiles enregistrés en 2006 et 2007 auprès du HCR et consignés dans le tableau ci-dessous. Ceci fait environ un total de 1 082 réfugiés déclarés en Mauritanie à la fin de l'année 2007.

Tableau 2. Nouveaux demandeurs d'asile par année selon la nationalité

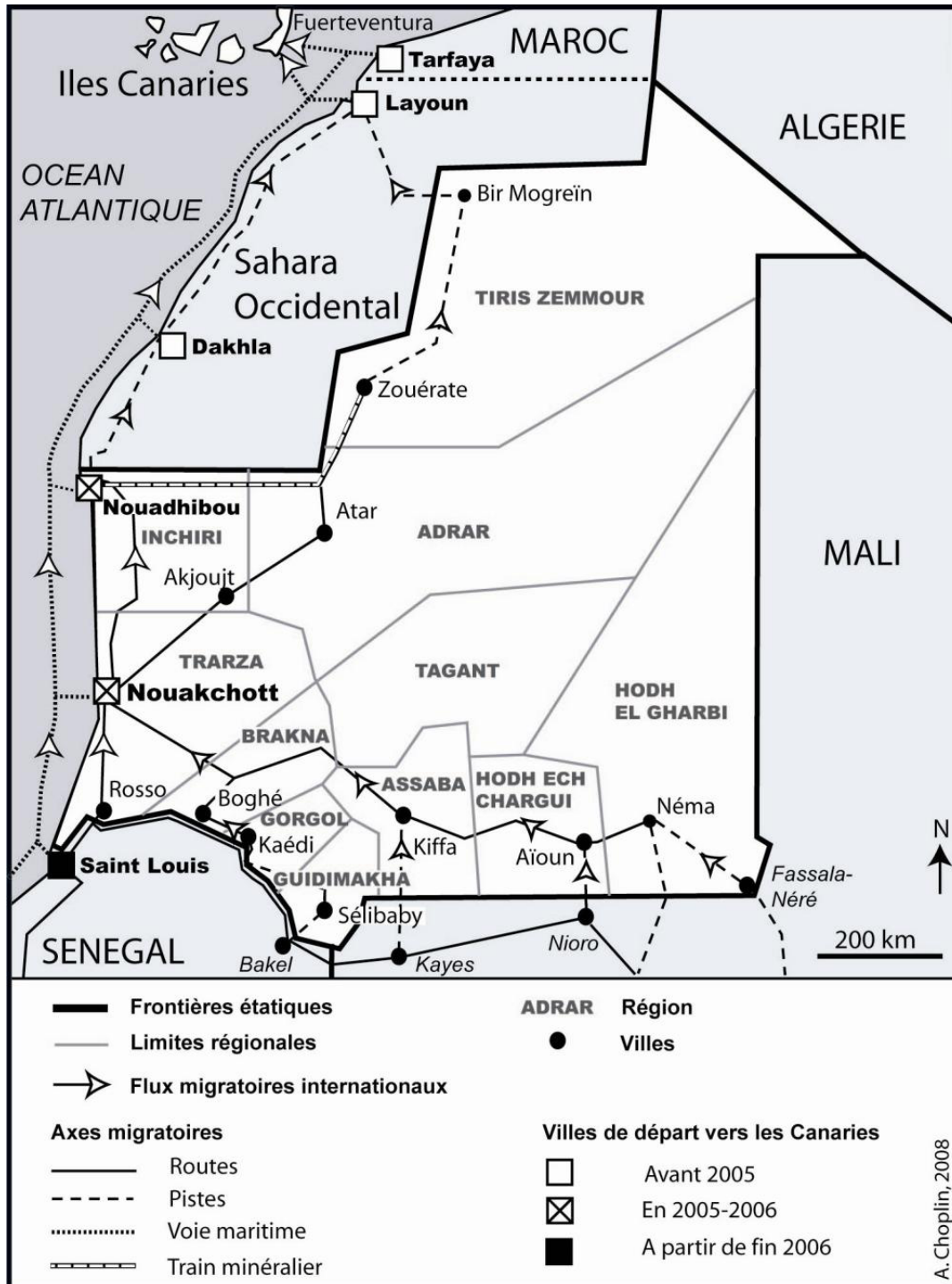
Nationalité	2005	2006	2007	Total 2005-07
Côte d'Ivoire	7	15	110	132
Sierra Léone	6	7	72	85
Libéria	5	15	40	60
Congo RDC	1	8	23	32
Togo	2	6	22	30
Irak		1	15	16
Autres				27
Ensemble	24	58	300	382

Source : Ministère de l'Intérieur (Mauritanie)

⁴ Commission européenne. « Mauritanie: nouvelles mesures pour lutter contre l'émigration clandestine vers l'UE ». 10 juillet 2006. IP-06-967

Il est à noter que les Autorités mauritaniennes ont déclaré récemment leur intention de mettre en vigueur en 2008 des mesures accordant des « facilités particulières » aux demandeurs d'asile dans le cadre d'une procédure qui définit les règles de l'asile en Mauritanie, en collaboration avec le HCR. En effet, une Commission Consultative Nationale chargée d'examiner les demandes d'asile a été déjà mise en place récemment.

Carte des itinéraires de migrants vers les Îles Canaries en transit par la Mauritanie



Source : Armelle Choplin, L'immigré, le migrant, l'allochtone : circulations migratoires et figures de l'étranger en Mauritanie, in Politique africaine, No 109, March 2008.

Bibliographie

- Amnesty International, 2008. Mauritania: «Nobody wants to have anything to do with us» : Arrests and collective expulsions of migrants denied entry into Europe. July, 2008. on line: <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR38/001/2008/en/ad88667f-46c2-11dd-9dcb-1bbf1ead8744/afr380012008eng.pdf>>
- Carrefour de la République Islamique de Mauritanie (CRIDEM), 2008 (a). « Émigration vers l'Espagne : Les passeurs ont empoché 127 milliards en 2007 ». Article publié le 29.11.08. En ligne sur : <[http://www.cridem.org/index.php?id=82&no_cache=1&tx_ttnews\[swords\]=ONU&tx_ttnews\[tt_news\]=25219&tx_ttnews\[backPid\]=84&cHash=9bac0fd722](http://www.cridem.org/index.php?id=82&no_cache=1&tx_ttnews[swords]=ONU&tx_ttnews[tt_news]=25219&tx_ttnews[backPid]=84&cHash=9bac0fd722)>
- Armelle Choplin, 2008. « L'immigré, le migrant, l'allochtone : circulations migratoires et figures de l'étranger en Mauritanie ». In *Politique africaine*, No 109, March 2008.
- CRIDEM, 2008 (b). La Gambie refuse d'accueillir des clandestins expulsés d'Espagne. En ligne sur : <[http://www.cridem.org/index.php?id=82&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=22510&tx_ttnews\[backPid\]=36&cHash=37642d579a](http://www.cridem.org/index.php?id=82&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=22510&tx_ttnews[backPid]=36&cHash=37642d579a)>
- Hein De Haas, 2008. "Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An Overview of Recent Trends". IOM Migration Research Series n°32.
- Hein De Haas, 2006. « Migrations Transsahariennes vers l'Afrique du Nord et l'UE : Origines Historiques et Tendances Actuelles ». Novembre 2006. <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=578>>
- HCR/OIM/UE, 2006. « Profil Migratoire de la Mauritanie. Étude réalisée d'octobre à décembre 2006.
- Intelink Press, 2008. « Appui européen au secteur des médias en Mauritanie ». Article publié le 10.06.2008. En ligne sur : <http://www.intelink.info/fre/actualites/economie/0806101903_appui_de_2_7_millions_d_euros_d_e_l_ue_a_la_mauritanie>
- Jeune Afrique, 2008. « Les Subsahariens du Maroc tiennent à leur rêve européen, selon une enquête ». Article publié le 16 janvier 2008. en ligne sur : <http://www.jeuneafrique.com/jeune_afrique/article_depeche.asp?art_cle=AFP50748lessuetuqne0>
- IRIN News, 2008. (Integrated Regional Information Networks, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). « Afrique de l'Ouest : Les pressions familiales alimentent les migrations clandestines ». Article publié le 9 septembre 2008. En ligne sur : <<http://www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=80246>>
- République Islamique de Mauritanie, 2007. « Accord entre la République Islamique de Mauritanie et le Royaume d'Espagne concernant la régulation et la gestion des flux migratoires de main-d'œuvre entre les deux États ». 25 juillet 2007.
- Sidna Ndah Mohamed-Saleh, 2008. *Eléments de migrations en Mauritanie*. CARIM-AS 2008/08, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI) : Institut Universitaire Européen, 2008. Disponible sur <www.carim.org/migrationcirculaire> (consulté le 5.6.2008).
- Office National de la Statistique (ONS), 2004. *Projections Démographiques 2001-2015*. Avril 2004. Nouakchott, Mauritanie
- Haimoud Ramdan, 2005. OIT/ Projet, « Migration de main-d'œuvre pour l'intégration et le Développement en Afrique de l'Ouest ». *La Législation de la Migration et des Travailleurs Migrants en Mauritanie*. Juin 2005.
- Haimoud Ramdan, 2008. "La Mauritanie face au défi de l'immigration clandestine". Paru dans le journal *Investigations* n°077, 17 mars 2008
- Radio France Internationale (RFI), 2006. « La Mauritanie, nouvelle porte vers l'Europe ? ». Article publié le 08/03/2006 par Olivia Marsaud. En ligne sur : <http://www.rfi.fr/actufr/articles/075/article_42332.asp>

Mauritanie : la dimension juridique des migrations

Abderrahman El Yessa

La présente contribution actualise et complète des travaux antérieurs traitant du cadre juridique et institutionnel des migrations en Mauritanie. Elle porte sur les nouveaux développements en relation avec la migration, ainsi que sur les réformes intervenues récemment et l'application des textes s'y référant¹.

Dans ce cadre, nous envisagerons successivement (i) l'actualisation progressive du cadre juridique et institutionnel ; (ii) la conclusion d'un nouvel accord relatif à la gestion des migrations ; (iii) le renforcement des capacités de contrôle et la recrudescence des craintes pour les droits des migrants et, enfin (iv), le retour des réfugiés mauritaniens établis au Sénégal.

I. Actualisation progressive du cadre juridique et institutionnel

1. L'élaboration de nouveaux textes juridiques

La Mauritanie a ratifié les principaux instruments internationaux se rapportant aux migrations, y compris les conventions de l'Organisation internationale du travail, les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme et, depuis 2007, la Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles². La Constitution établit la primauté des traités régulièrement ratifiés, qui sont *ipso facto* incorporés dans le droit interne et peuvent être invoqués devant les tribunaux.

Le cadre relatif aux migrations est encore relativement ancien et lacunaire. La Mauritanie, il est vrai, ne s'est jamais considérée comme un pays d'immigration ou de transit, susceptible d'accueillir de nombreux travailleurs migrants sur son sol. Hérité des années 1960, le cadre juridique n'a pas beaucoup évolué depuis lors. Néanmoins, il connaît, depuis quelques années, un mouvement de révision progressive, qui devrait se traduire, à terme, par sa refonte globale.

Dans ce cadre, on pourrait citer la préparation ou l'adoption de plusieurs nouveaux textes, dont :

- Elaboration d'un **avant-projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile** : celui-ci résulte des travaux d'une Commission chargée de l'élaboration du cadre législatif de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce texte est toujours en discussion, au niveau du gouvernement. Il prévoit une refonte globale du droit des étrangers, en actualisant et complétant les dispositions antérieures, en particulier celles du décret 64-169 du 15 décembre 1964, portant régime de l'immigration.
- Adoption, le 16 avril 2008, d'un nouveau **décret fixant les conditions d'emploi de la main-d'œuvre étrangère et instituant le permis de travail pour les travailleurs étrangers** : ce texte abroge le décret 74-092 du 19 avril 1974 fixant les conditions d'emploi de la main-d'œuvre étrangère et instituant le permis de travail pour les travailleurs étrangers. Pour plus de détails sur ces aspects juridiques, on pourra se référer à la note sur le cadre juridique et institutionnel, précitée³.

¹ Cette note a été élaborée à la veille du coup d'État du 6 août 2008 et ne tient pas nécessairement compte des développements ultérieurs ou liés à cette nouvelle situation.

² Pour un tableau plus complet des textes et conventions auxquels la Mauritanie est partie, voir Abderrahman El Yessa, 'Le cadre juridique et institutionnel des migrations en Mauritanie' (CARIM, 2008, en instance de publication).

³ Abderrahman El Yessa, 'Le cadre juridique et institutionnel des migrations en Mauritanie', op. cit.

2. L'évolution du cadre institutionnel relatif aux migrations

- La création d'un **Ministère chargé des Mauritaniens à l'étranger**, dans le cadre du réaménagement gouvernemental opéré en mars 2008. Ce nouveau département ministériel est chargé de suivre la situation des expatriés mauritaniens établis à l'étranger. Toutefois, ce département ministériel n'a pas été maintenu lors de la formation du cabinet désigné par la junte militaire au pouvoir depuis le 6 août 2008.
- La mise en place effective du **Conseil économique et social**, en application de la loi organique 2007-058 du 6 décembre 2007, avec la nomination de son président et de ses membres, par décret du président de la République. Il s'agit d'une assemblée consultative de 35 membres, représentant le patronat, les travailleurs, la société et les communes. Elle est chargée, selon les termes de la Constitution "*de donner au président de la République, des avis sur les projets de loi à caractère économique et social, ainsi que les propositions de loi de même nature qui lui sont soumis*".⁴ Devraient siéger au sein de cette instance, en sus des autres membres, trois représentants des émigrés mauritaniens établis en Afrique, dans le Monde Arabe et en Europe/Asie/Amérique.
- Malgré ces avancées pour impliquer les expatriés dans les affaires nationales, le pays ne respecte pas encore pleinement les dispositions de l'article 41 de la Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, qui prévoit que : « *Les travailleurs migrants ont le droit de prendre part aux affaires publiques de leur État d'origine, de voter et d'être élus au cours d'élections organisées par cet État conformément à sa législation* ».
- Des **associations nationales** commencent à s'activer sur la thématique de la lutte contre la migration irrégulière, notamment dans le domaine de la sensibilisation et de la prévention⁵ : diverses activités ont été menées par ces associations en vue de dissuader les candidats à l'immigration irrégulière à travers le territoire mauritanien. De même, une rencontre sous-régionale a été organisée en juin 2008, à Nouakchott, par l'Association mauritanienne de lutte contre l'immigration illégale⁶, avec la participation de représentants de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Elle a traité des voies et moyens de renforcer le rôle de la société civile dans la lutte contre la migration irrégulière.

II. Conclusion d'un nouvel accord relatif à la gestion des migrations

Dans le cadre de la coopération bilatérale, un accord a été signé le 25 juillet 2007 entre la Mauritanie et l'Espagne sur la régulation et la gestion des flux migratoires de main-d'œuvre entre les deux États. L'accord met en place un instrument de promotion de la migration légale dans le respect des droits et des obligations des travailleurs migrants, de régulation des flux migratoires de main-d'œuvre existants entre les deux États et de prévention des migrations clandestines et d'exploitation des travailleurs.

Il fait suite à la signature, en 2003, entre les deux pays, d'un accord par lequel la Mauritanie s'engageait à réadmettre sur son territoire ses ressortissants et ceux de pays tiers dont il est « vérifié » ou « présumé » qu'ils seraient partis de ses côtes pour l'Espagne.

⁴ Cf. Article 95 de la Constitution du 20 juillet 1991.

⁵ Il s'agit, notamment, de l'Association pour la lutte contre la pauvreté et le développement, l'Association mauritanienne de lutte contre l'immigration illégale et l'Association pour la protection de l'environnement et l'action humanitaire.

⁶ Cette ONG coordonne, par ailleurs, l'Union des associations africaines de lutte contre les flux migratoires, qui regroupe des associations de différents pays d'Afrique occidentale.

A ce titre, 40 contrats de travail de deux mois en Espagne ont, d'ores et déjà, été proposés⁷, en avril 2008, dans le cadre d'une démarche pilote⁸. Ces contrats sont offerts à des jeunes âgés de 25 à 35 ans, justifiant d'une aptitude physique et ayant une expérience dans le domaine agricole⁹. A l'instar de ce qui se fait déjà sur une plus grande échelle avec des pays d'Afrique subsaharienne, tels que le Sénégal, les jeunes Mauritaniens seront retenus à l'issue d'une procédure de sélection.

Ce partenariat pourrait, à l'avenir, porter sur d'autres secteurs demandeurs de main-d'œuvre saisonnière. Il s'inscrit dans la lutte contre la migration irrégulière et comporte l'obligation de retour à la fin du contrat. Il pourrait, également, contribuer à étendre les possibilités de migration circulaire et à réaliser l'adéquation entre l'offre et la demande de travail saisonnier.

III. Renforcement du dispositif de contrôle et recrudescence des craintes pour les droits des migrants

Dans le cadre de la lutte contre les migrations irrégulières, la Mauritanie a renforcé ses capacités de contrôle des frontières. A ce titre, elle a bénéficié, de la part de l'Espagne, à l'instar d'autres pays de départ et de transit des migrants (Sénégal, Cap Vert), d'un appui en équipements divers (avion de surveillance, véhicules et autres matériels) et de formations.

Cette coopération permet à l'Espagne de patrouiller dans les eaux territoriales mauritaniennes, en vue d'intercepter les migrants, le plus en amont possible. À terme, il est prévu d'utiliser un système de surveillance électronique pouvant détecter les embarcations en mer. Cet appui traduit la volonté du gouvernement espagnol de 'verrouiller' le trafic maritime sur la côte atlantique, pour barrer la route aux candidats à l'émigration.

1. Baisse sensible des interpellations d'irréguliers

Selon les statistiques du Ministère mauritanien de l'Intérieur, environ 6 000 personnes ont transité par le centre de rétention de Nouadhibou en 2006, chiffre qui est retombé à 3 300 personnes en 2007. De même, alors que 11 637 migrants avaient été reconduits hors des frontières du pays en 2006, soit une moyenne de 970 par mois, seuls 6 624 l'ont été en 2007, soit 553 cas mensuels. Cette moyenne retomberait, pour les deux premiers mois de l'année 2008, à 370 cas seulement¹⁰.

Cette baisse du nombre de migrants irréguliers reconduits à la frontière est liée, notamment, aux efforts consentis par les autorités nationales, à la mise en place de dispositifs de protection des frontières par l'Agence FRONTTEX et à l'intensification de la coordination avec les services espagnols. Toutefois, cette baisse devrait être relativisée, eu égard à l'afflux de clandestins en Mauritanie, après le coup d'État du 6 août 2008,.

En effet, le nombre d'arrivées de clandestins aux Canaries a augmenté (plus de 450 en une semaine, à la mi-août). Intervenant après une période d'accalmie, cette vague a suivi immédiatement le putsch militaire, condamné par la plupart des partenaires du pays. Cela a pu faire penser que les

⁷ Cette première offre porte sur des postes d'ouvriers et de trieurs agricoles au profit de l'entreprise *Unio Pagesos Catalunya-COAG* pour une rémunération de 886 euros par mois pour les ouvriers et de 781 euros pour les trieurs agricoles.

⁸ En comparaison, le Sénégal voisin, pays d'origine de la plupart des migrants, avait bénéficié de 2 700 offres d'emplois de la part de l'Espagne, en novembre 2007.

⁹ En raison de l'ampleur du chômage dans cette catégorie d'emplois, les guichets de l'Agence nationale pour l'emploi des jeunes (ANAPEJ) à Nouakchott ont connu une véritable ruée de centaines de jeunes Mauritaniens en quête d'opportunités d'emploi ou d'émigration.

¹⁰ Cf. Sidna Ndah Mohamed Saleh, 'La migration irrégulière en Mauritanie', Module démographique et économique (en cours de publication).

nouveaux dirigeants voudraient ainsi faire ‘pression’ sur l’Espagne et l’Union européenne, en relâchant le contrôle des frontières et ‘fermant les yeux’ sur les départs de migrants.

2. Dénonciation des conditions de rétention des migrants clandestins

Dans un rapport intitulé « *Mauritanie : ‘Personne ne veut de nous’ Expulsions collectives de migrants interdits d’Europe* », Amnesty International constate que les droits des migrants sont régulièrement bafoués en Mauritanie. Le centre de détention ouvert à Nouadhibou pour accueillir les personnes arrêtées pour tentative de migration irrégulière, est très critiqué pour les conditions de détention, « *de surpopulation et d’hygiène ne répondant pas aux normes internationales relatives aux personnes privées de liberté*¹¹ ». Appelé "Guantanamo", par référence à la situation de non droit qui y régnerait, il abrite provisoirement les migrants en vue de leur refoulement hors du pays.

L’ONG internationale accuse la Mauritanie de « *violation de certains droits essentiels des migrants* », mettant en cause l’ensemble de la politique de lutte contre l’immigration clandestine en Mauritanie. Elle dénonce une somme de faits constitutifs de violations des droits fondamentaux des migrants, parmi lesquels on peut citer :

- Les migrants sont arrêtés, maltraités et expulsés collectivement et souvent victimes de rackets et de mauvais traitements de la part des forces de sécurité ;
- Le centre de rétention, dans lequel les migrants sont détenus, est inadapté¹² et ne répond pas aux normes de salubrité et d’hygiène requises ;
- Le Centre n’est soumis à aucun contrôle judiciaire ;
- L’absence de recours, les migrants n’étant pas en situation de contester les décisions d’expulsion devant un organe judiciaire ;
- Les migrants sont systématiquement renvoyés au Sénégal et au Mali, indépendamment de leur nationalité ou de leur pays d’origine ;
- Les personnes refoulées sont laissées à la frontière, souvent avec peu de nourriture et sans moyens de transport ;
- Aucun texte juridique ne réprime la sortie volontaire d’un étranger hors du pays, alors même que la Constitution interdit toute détention en dehors des cas déterminés par la loi et dans les formes légales. La détention à des fins d’éloignement n’est pas prévue par la loi, en raison de son caractère arbitraire, sur la base de simples présomptions ;
- Des migrants sont arrêtés de façon arbitraire, dans la rue ou à domicile et accusés, sans preuve, de vouloir émigrer sur de simples soupçons...

Amnesty International estime que ces violations des droits des migrants résultent des pressions de l’Union européenne et de l’Espagne, qui chercheraient ainsi à ‘externaliser’ leur politique de gestion des flux migratoires.

IV. Retour des réfugiés établis au Sénégal

1. Situation des réfugiés mauritaniens à l’étranger

À la faveur de la restauration de la démocratie, après la période de transition (2005-2007), la question du retour des réfugiés mauritaniens expulsés de leur pays durant la crise avec le Sénégal, en 1989, est

¹¹ Rapport ‘Mauritanie : Personne ne veut de nous’, Amnesty International, mars 2008.

¹² Il s’agit d’une ancienne école, dont les classes ont été transformées en dortoirs surpeuplés.

revenue à l'ordre du jour dans le débat politique interne¹³. C'est ainsi que les principaux candidats aux élections présidentielles se sont engagés à favoriser un retour organisé, en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations unies (HCR) pour les réfugiés et à créer les conditions de l'insertion des rapatriés dans la vie économique et sociale.

À la suite de l'élection et à l'investiture du président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi, celui-ci a concrétisé son engagement par son discours du 29 juin 2007, dans lequel il affirme sa volonté de résoudre le 'passif humanitaire' hérité du régime autoritaire, notamment à travers le retour des réfugiés établis au Sénégal.

Dans ce cadre, des missions de sensibilisation ont été dépêchées à l'intérieur du pays, ainsi qu'auprès des groupes de réfugiés, au Sénégal, en vue de préparer les conditions du retour et en expliquer les raisons aux populations concernées. Des structures de liaison ont été mises en place et des pourparlers engagés avec le Sénégal et le HCR¹⁴, aboutissant à la conclusion d'un Accord tripartite, le 12 novembre 2007, servant de cadre juridique au retour des réfugiés. Ce texte établit les modalités d'identification, de coordination et de rapatriement des réfugiés. Il rappelle les principes fondamentaux relatifs au droit au retour, au caractère librement consenti du rapatriement, à la préservation de l'unité familiale, au rapatriement dans la sécurité et la dignité, etc. Par ailleurs, des journées nationales de concertation ont été organisées, en novembre 2007, en vue de définir les grandes lignes du rapatriement, ainsi que du règlement des conséquences des violations des droits de l'homme.

Des structures de concertation et d'identification ont été mises en place, afin d'encadrer l'opération du retour, ainsi qu'une Agence nationale (ANAI). Créée en janvier 2008 pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie d'insertion des réfugiés, il s'agit d'un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, disposant de l'autonomie administrative et financière.

Le premier convoi de réfugiés revenant au pays a été organisé le 29 janvier 2008¹⁵. Au 05 juin 2008, 17 convois ont été organisés, permettant le retour de 3 926 réfugiés.¹⁶ Il est prévu que les opérations de rapatriement s'achèvent à la fin de l'année 2008, avec le retour prévu d'environ 12 000 personnes ayant déclaré leur intention de revenir sur une base volontaire.

À leur arrivée, les réfugiés âgés de 15 ans et plus sont recensés immédiatement par les services d'état civil, qui leur délivrent les certificats et pièces d'identité mauritaniens. Le transport est assuré par le HCR, ainsi qu'une dotation d'accueil de produits essentiels pour la première installation, l'accompagnement à plus long terme et l'insertion durable relevant de la mission de l'ANAI. Pour le moment, les opérations se déroulent de manière satisfaisante, même si, de temps en temps, des litiges sont signalés, en matière de propriété foncière entre anciens et nouveaux occupants. Pour le moment, l'approche préconisée par l'Agence est celle du règlement amiable et au coup par coup des litiges, en attendant une révision projetée de la loi foncière et domaniale, en vigueur depuis 1983.

A cet effet, celle-ci a élaboré une stratégie nationale d'insertion des réfugiés, dont le coût de mise en œuvre est estimé à environ 87 millions de dollars, dont 62 millions à mobiliser, le reste (25 millions) représentant la contribution du gouvernement. L'exécution de cette stratégie devrait s'étaler

¹³ Il s'agit du déplacement forcé de 50 à 65 000 Mauritaniens vers le Sénégal et le Mali, à la suite de la crise survenue en 1989, entre la Mauritanie et le Sénégal, dont la plupart étaient rentrés spontanément, durant les années 1990, mais dont plusieurs milliers exigeaient un retour organisé.

¹⁴ Pour faciliter la mise en œuvre de l'Accord, des antennes locales du HCR ont été ouvertes sur le terrain.

¹⁵ Il concerne un groupe de 103 personnes.

¹⁶ Source : Bureau du HCR à Nouakchott, juin 2008.

sur une période de 3 ans (2008/2011)¹⁷. La Mauritanie a fait appel à la contribution des partenaires techniques et financiers du pays pour en assurer le financement et la mise en œuvre.

Les autorités ont choisi une approche inclusive, afin de faciliter l'intégration des réfugiés et minimiser les risques de conflits avec les populations des zones d'accueil. C'est ce qui explique que le Programme cible une population d'environ 600 000 personnes, composée de plusieurs groupes spécifiques dont, notamment (i) les rapatriés de l'Accord tripartite (Mauritanie/Sénégal/HCR), (ii) les anciens réfugiés rapatriés durant les années 1993 à 2005, (iii) les Mauritaniens expulsés du Sénégal de 1989, (iv) les populations des zones d'accueil, ainsi que (v) les rapatriés volontaires installés en milieu urbain.

Le programme vise à réaliser les objectifs suivants :

- L'insertion des réfugiés et l'amélioration de leurs conditions de vie ;
- L'amélioration de la situation sanitaire, nutritionnelle et éducationnelle des populations ciblées ;
- L'exploitation harmonieuse des potentialités agro-sylvo-pastorales des zones d'intervention ;
- Une meilleure protection de l'environnement dans les régions concernées ;
- Le renforcement des capacités des populations ciblées ;
- La réparation des injustices du passé et le renforcement de l'unité nationale ;
- Une réduction de l'exode rural et de l'émigration.

Il comprend les composantes suivantes :

- Infrastructures de base ;
- Activités agro-sylvo-pastorales ;
- Fonds villageois pour l'habitat social et les Activités génératrices de revenu (AGR) ;
- Renforcement des capacités des populations et de la cohésion sociale.

Les réfugiés mauritaniens au Mali ne font pas l'objet d'un dispositif spécifique pour organiser leur retour au pays. Selon certaines sources¹⁸, l'essentiel de ces réfugiés seraient rentrés. Ceux qui restent auraient acquis la nationalité malienne ou ne sont pas regroupés dans des camps, mais disséminés dans le tissu urbain et rural local. Aussi, leur situation pourrait-elle être réglée de manière individuelle, dans le cadre du mandat de l'ANAI, en leur qualité de réfugiés urbains.

Par ailleurs, il convient de rappeler la présence de nombreux réfugiés politiques mauritaniens en Europe et aux États-Unis. Ces réfugiés ont fui les politiques répressives des régimes antérieurs à l'égard de certaines ethnies subsahariennes. La Mauritanie a été, durant la période du régime autoritaire du président Moawiya Ould Taya (1984-2005), un pays 'producteur' de réfugiés politiques. Même si l'on s'attend à un début de retour au pays, à la faveur des changements politiques, il paraît vraisemblable que bon nombre de ces derniers voudront s'établir durablement dans les pays d'accueil.

2. Situation des réfugiés étrangers en Mauritanie

La Mauritanie accueille des milliers de réfugiés, pour la plupart originaires du Sahara occidental¹⁹ et, pour quelques centaines, d'Afrique de l'Ouest (Mali, Libéria, Sierra Léone, Côte d'Ivoire...). Des

¹⁷ Pour plus de détails sur la question, voir Abderrahman El Yessa, 'Le retour des réfugiés mauritaniens au Sénégal, vingt ans après la crise de 1989', en instance de publication, dans le cadre des travaux du CARIM.

¹⁸ « La plupart des quelque 6 000 autres (réfugiés) installés au Mali ont obtenu la nationalité malienne ou se sont intégrés localement, selon le HCR, qui ne prévoit pas de rapatriements en provenance du Mali », selon une dépêche de l'AFP, citant des sources du HCR. Cf. « les réfugiés négro-mauritaniens seront rapatriés en octobre », AFP, 27 juillet 2007.

¹⁹ Qui se confondent, en partie avec la population nationale, notamment en raison du phénomène de la double nationalité et de l'appartenance aux mêmes ensembles tribaux.

progrès ont été enregistrés à travers la mise en application des conventions internationales relatives aux réfugiés avec, notamment, la mise en place d'une Commission consultative nationale chargée d'examiner les demandes d'asile et de les transmettre au Ministère de l'Intérieur pour approbation.

Les chiffres disponibles²⁰ indiquent, hormis les Sahraouis, l'existence d'une population d'environ 971 réfugiés, en plus de 25 demandeurs d'asile, répartis entre 17 nationalités différentes, essentiellement originaires des pays d'Afrique de l'Ouest, dont 313 Sierra Léonais, 175 Libériens, 55 Ivoiriens, 10 Guinéens, etc. A noter cependant, l'arrivée récente de 48 réfugiés irakiens. Les réfugiés sahraouis, établis à la suite du conflit du Sahara occidental, seraient au nombre de 26 000 et les Maliens 3 500, victimes du conflit opposant le gouvernement du pays aux mouvements Touaregs.

En juin 2008, la célébration en Mauritanie de la journée internationale des réfugiés, en collaboration avec le bureau du HCR, a été l'occasion de sensibiliser les autorités administratives sur le droit international des réfugiés et d'analyser les normes nationales relatives aux étrangers et au droit des réfugiés. A cette occasion, des officiels du Ministère de l'Intérieur ont déclaré que le pays entend accorder des "*facilités particulières*" aux demandeurs d'asile.

Dans ce cadre, le Ministère de l'Intérieur a récemment (2008) accéléré le processus de traitement des demandes de statut de réfugié, satisfaisant 38 nouvelles demandes d'asile. Toutefois, en raison du caractère systématique et collectif des refoulements²¹, on peut craindre que de nombreux réfugiés aient pu être éloignés du territoire, lors des opérations d'expulsion des migrants irréguliers.

Conclusion

La Mauritanie a ratifié la plupart des instruments internationaux garantissant les droits des migrants et des réfugiés. Dans les faits, ces engagements semblent cependant avoir d'avantage une valeur déclaratoire et symbolique plus qu'une portée effective, dans la mesure où les autorités n'en assument pas toujours les conséquences. L'application des textes internationaux protecteurs des droits des migrants est en effet très relative, notamment celle de la Convention sur la protection de tous les travailleurs migrants, dont les dispositions ne sont pas vraiment mises en œuvre. De plus, la jurisprudence relative à la migration et aux droits des migrants n'y fait pas encore référence et reste très peu développée.

Le dispositif juridique actuel est en cours de renouvellement pour être mis en phase avec l'évolution des migrations et les instruments internationaux ratifiés, qui protègent les droits des migrants. Pour assurer une gestion efficace des flux migratoires, le pays devrait également élaborer une stratégie globale, incluant une coopération accrue avec les pays d'origine des migrants, pour faciliter le refoulement des irréguliers.

²⁰ Source : Bureau du UNHCR/Mauritanie (2007).

²¹ Cf. Rapport d'Amnesty International, précité.

Mauritanie : la dimension politique et sociale des migrations¹

Ali Ben Saâd

Introduction

Pays à façade maritime exclusivement atlantique, la Mauritanie participe pourtant de façon majeure et de plus en plus intense aux circulations migratoires en Méditerranée. Cette insertion, maintenant affirmée, dans le dispositif migratoire méditerranéen est confirmée par sa traduction géopolitique : alors que la Mauritanie n'avait pas été concernée par le processus de Barcelone, elle est en 2008 pays membre et fondateur de l'Union pour la Méditerranée.

Certes, à travers les flux migratoires des 30 glorieuses à destination de la France, la Mauritanie était déjà partie prenante de l'espace migratoire méditerranéen. Mais ces flux, peu importants en soi, se réalisaient exclusivement avec la France et ne concernaient que la minorité négro-africaine et particulièrement l'ethnie Soninké alors que l'essentiel de la circulation de ce pays était tourné vers l'Afrique de l'ouest où, à côté des travailleurs négro-africains, les commerçants maures ont tissé un réseau boutiquier très dense. C'est la propulsion de la Mauritanie en fin 2005 comme plateforme de passage vers l'Europe qui parachève son intégration dans le dispositif migratoire méditerranéen, aboutissement d'un long processus de désenclavement et d'insertion progressive.

Mais si la Mauritanie est devenue une des routes majeures empruntées par les migrants se destinant irrégulièrement à l'Europe, elle est d'abord et demeure toujours pour l'essentiel une terre d'immigration. Elle présente le paradoxe de cumuler à la fois le statut de pays pauvre (classé parmi les 24 les plus pauvres au monde) et celui de pays d'immigration, illustrant que les migrations ne se basent pas seulement sur des différentiels de revenus mais également sur des complémentarités parmi lesquelles celles socio-ethniques et professionnelles. Concernée plus tôt et plus massivement que les autres pays du sud et de l'est de la Méditerranée (SEM) par l'immigration, elle illustre plus explicitement le passage de ces derniers à une 'multifonctionnarité' de leurs territoires cumulant la fonction de l'émigration, celle de l'immigration et celle du transit.

Mais si l'immigration occupe une place structurelle et jusque là acceptée dans la société mauritanienne, sa gestion politique se trouve compliquée par le fait que l'origine de ses immigrants se situe dans des pays identifiés comme les principales zones pourvoyeuses de mouvements migratoires irréguliers vers le Maghreb et l'Europe alors qu'elle est devenue une des routes majeures empruntées par ceux qui s'y destinent irrégulièrement et que l'Union européenne y interfère directement plus qu'ailleurs au Maghreb. C'est dans ce pays que la mise en application de sa politique d'externalisation de la question migratoire a été expérimentée en premier et qu'elle a été menée le plus loin, symbolisée par l'ouverture du premier centre formel d'internement, la présence de militaires espagnols ou le traitement et le tri des migrants sur son sol. Mais cette politique, en faisant endosser par ce pays ses attentes de contrôle de l'immigration irrégulière, aboutit à une situation de souveraineté limitée dangereuse à terme pour ce pays où l'Etat est encore faible sans capacités réelles de contrôle socio-spatial. L'europanisation des enjeux migratoires et l'ignorance des réalités sahélo-sahariennes et des spécificités historico-sociales du pays - conduisant entre autre à l'assimilation de circulations traditionnelles et informelles de l'émigration irrégulière à destination de l'Europe - malmène un tissu social interne fragile et dont les implications, au travers des ramifications ethniques, sont régionales.

¹ Avant de porter un regard critique sur l'actualité migratoire en Mauritanie, le chapitre propose une analyse sociopolitique des caractéristiques fondamentales structurant les enjeux et itinéraires migratoires dans cet espace multifonctionnel.

Et au-delà des violations de droits humains qui se sont multipliées à la faveur de la politique d'externalisation, la Mauritanie perturbe son propre système socio-économique basé sur une large part sur l'immigration mais aussi sur l'émigration de ses propres réseaux commerçants dans ces mêmes pays d'où proviennent les migrants installés en Mauritanie.

La Mauritanie, un espace migratoire multifonctionnel

Plus tôt et plus explicitement que la plupart des autres pays du SEM, l'espace mauritanien a été un espace migratoire multifonctionnel. Précédant les bouleversements des configurations migratoires dans la région et même la naissance de l'Etat mauritanien, il a été à la fois espace d'émigration, d'immigration et de transit avant même que le transit vers l'Europe n'émerge comme perspective. Ces migrations qui se faisaient quasi-exclusivement sur le mode de la circulation, se réalisaient également sous des perspectives diverses.

Cette diversité se fonde d'abord sur celle de la composition socio-ethnique des populations dont chacune des composantes (essentiellement une communauté maure et une autre « négro-africaine » telle qu'elle s'autodésigne) a développé un système migratoire spécifique et donc une circulation spécifique. Mais ils étaient tous deux intégrés à l'Afrique de l'Ouest car, malgré les attaches culturelles maghrébines de la population majoritaire maure, les échanges et la circulation des personnes ont toujours été traditionnellement tournés vers l'Afrique noire.

Ainsi les maures, nomades et traditionnellement commerçants,² vont déployer un réseau boutiquier maure qui émaillera toute l'Afrique de l'Ouest.

La communauté agricole négro-africaine, villageoise et sédentaire et qui se trouve dans la vallée du fleuve Sénégal, recherchera, tôt, dans l'émigration dans les plantations d'arachide du Sénégal des ressources salariales comme complément de subsistance.

Le réseau commerçant maure se structure autour de la trame tribale dont la base est familiale et se base pour son fonctionnement, totalement sur la circulation. Celle-ci est basée sur la solidarité tribalo-familiale, les hommes se relayant dans le séjour et l'organisation de leur commerce selon les affinités filiales alors que la structure verticale hiérarchique de la tribu se reproduit dans les positions occupées dans le réseau commercial.

La circulation des communautés négro-africaines, proximale, s'effectue selon un rythme saisonnier. Elle gardera un caractère circulatoire même lorsqu'elle deviendra pérenne à la disparition des contrôles consécutifs à la décolonisation.³ Elle s'étendra jusqu'à la France dès la fin de la période coloniale⁴ et perdure jusqu'à notre époque.

Les populations maures continuent, à travers leurs tribus commerçantes dont le poids politique dans le pays devient déterminant,⁵ à nourrir une intense circulation migratoire commerciale et, sans toujours avoir la puissance économique des Libanais, ils sont plus nombreux numériquement et dominant actuellement, de fait, le secteur du petit commerce boutiquier dans la sous-région. C'est une des

² Même si leur déploiement ne se fait pas dans la continuité du commerce transsaharien mais procède d'un total renouvellement dans les conditions nouvelles de la colonisation puis de la décolonisation.

³ Les déplacements étaient régis par une carte permettant de quitter officiellement les circonscriptions administratives, toutes françaises alors mais dépendant d'autorités administratives différenciées. Cette carte appelée carte de « navetane », signifiant en wolof « hivernage », traduit bien le caractère saisonnier et circulatoire de ces migrations de travail.

⁴ Le besoin croissant de main d'œuvre en France et le souci d'en diversifier une origine dominée par l'Algérie dont les ressortissants suscitaient une méfiance en période de conflit pour l'indépendance de l'Algérie.

⁵ Ali Bensaad, « Mauritanie : Territoire de marges et de liens », in Ali Bensaad (Direction) *Mauritanie : le devenir d'un Etat-charnière. Maghreb-Machrek*, n°189, Paris, Automne 2006, pp7-28.

raisons de la difficulté de la percée des chinois dans ce secteur boutiquier alors qu'ils ont investi beaucoup de secteurs économiques de la sous-région.

La deuxième destination importante de cette communauté étant l'Arabie et par extension, les pays du golfe. Balisée de longue date par les pèlerinages à la Mecque et valorisée par la réputation d'érudition religieuse et linguistique des Mauritaniens, elle se perpétue par leur recrutement dans des postes liés à l'enseignement ou la jurisprudence religieuse.

L'activité commerciale reste une des ressources principales de ce pays pauvre et un domaine de compétence privilégié des populations maures. Aussi les réseaux commerciaux diasporiques déployés à l'étranger, démultipliés sous l'effet de la sécheresse qui a poussé plus de Mauritaniens à s'expatrier comme petits commerçants, sont une des principales ressources et une des principales sources d'accumulation. Elle explique que dans ce pays où les identités tribales continuent à imprégner les pratiques et représentations sociales et politiques⁶, les tribus commerçantes, notamment celles dont le dispositif diasporique est le plus étendu, aient connu une ascension sociale⁷ qui s'est traduite par une emprise sur les structures politiques.

Mais l'horizon européen ne faisait pas et ne fait toujours pas partie des projections de mobilité des populations maures. Contrairement aux raccourcis faisant un lien entre l'existence d'une culture de la mobilité et la prédisposition à la migration internationale, les populations maures (à l'instar des autres populations nomades sahariennes⁸) sont très peu concernées par l'attraction migratoire européenne et sont quasiment absentes des candidats à l'émigration irrégulière. La migration internationale, en tout cas celle se destinant vers l'Europe, a été et reste une question concernant les populations, à l'origine sédentaire, négro-africaines.

Ces dernières qui sont dans une logique de migration de travail, sont les seules à fournir une émigration vers Europe, pour l'essentiel en France, l'ethnie soninké étant sa principale composante. Plus récente que les migrations maghrébines, particulièrement algériennes, qu'elle était censée partiellement remplacer, cette migration se place encore plus que cette dernière dans une logique de circulation : ce n'est quasiment que des hommes seuls séjournant selon le « système » de la « Noria » et certains, souvent des célibataires, n'effectuent qu'un séjour unique avec retour définitif.⁹ Elle ne s'inscrit dans une logique d'installation familiale que suite aux mesures restrictives sur les migrations adoptées en France et elle le fait plus tardivement que les migrations maghrébines. Mais une partie essentielle continue à être constituée de célibataires vivant dans des foyers. Elle reste fortement sous contrôle des communautés. Ce lien s'exprime par un relatif important transfert d'argent qui représente la part la plus significative des revenus globaux de la région du fleuve.¹⁰ Mais pour l'essentiel cet argent sert à entretenir les ménages et ensuite les villages d'origine où il est investi dans des infrastructures scolaires, sanitaires, sociales et religieuses comblant le déficit en Etat. Si l'argent des émigrés est nettement supérieur aux investissements des pouvoirs publics et les associations de

⁶ Malgré la sédentarisation massive et la quasi-disparition du nomadisme pastoral qui en constituait le fondement

⁷ Favorisée déjà par la colonisation qui voulait affaiblir les tribus guerrières qui détenaient pouvoir politique et militaire (Les tribus mauritaniennes qui charpentent la société traditionnelle mauritanienne et demeurent un référent social et identitaire essentiel sont constituées de tribus guerrières et de tribus commerçantes et pour partie assumant une fonction religieuse). Voir Bensaâd, *ibid* et Abdelwedoud Ould Cheikh, 2007 in A. Bensaâd, *ibid*.

⁸ On constatait également que bien que les touaregs participent pour beaucoup dans l'acheminement des migrants vers le Nord du Sahara, il n'y a pratiquement pas de migrants touaregs au Nord (sauf les Touaregs algériens qui peuvent y être dans le cadre d'une mobilité professionnelle) et encore moins parmi les candidats au passage transméditerranéen. Voir Bensaâd : « Les migrations subsahariennes en Algérie », Travaux du Carim, 2008, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR_2008-01.pdf.

⁹ Ce fut le cas des jeunes hommes avant mariage dont le séjour de travail en France leur permettait d'accumuler les moyens de s'installer de façon indépendante et de contracter un mariage.

¹⁰ Patrick Gonin, « Migration et développement durable : entre mythe et réalité », *L'exemple du bassin du fleuve Sénégal. Forum : Les enjeux du développement durable*, ORCADES, 2002.

migrants dynamiques et connectées sur des partenaires français, leurs actions se limitent à leurs seuls villages et ne s'investissent pas dans des actions de développement car les communautés négro-africaine subissent des discriminations et ont été privées, au profit d'entrepreneurs spéculateurs maures, du facteur économique essentiel : la terre.

L'émigration dans ces régions a cependant connu des évolutions. La première étant toujours liée à ce même contexte de discrimination qui a permis que le « politique » devienne une ressource pour la migration vers l'Occident et ouvert une voie nouvelle vers les Etats-Unis. Pour des raisons géopolitiques, les persécutions subies par les négro-mauritaniens se sont trouvées être plus éligibles à la solidarité civile et officielle occidentale que celles subies par d'autres communautés en Afrique. Le fait que des populations négro-africaines soient victimes de persécutions de la part d'un pouvoir maure (donc blanc), par ailleurs critiqué pour la survivance de pratiques esclavagistes, jouait en quelque sorte, schématiquement, pour les opinions occidentales un épisode de la « traite esclavagiste » et les rendait plus sensibles aux persécutions de ces populations qu'à celles d'autres. Les ONG afro-américaines joueront ainsi un rôle pour ouvrir les voies de l'exil en Amérique aux négro-mauritaniens, participant à la construction de filières d'émigration vers cette destination nouvelle. La solidarité des ONG rencontre d'autant plus l'adhésion de leurs Etats que la Mauritanie, rare pays à s'aligner alors sur l'Irak de Saddam Hussein, était mise en quarantaine par les pays occidentaux. Le revirement de la diplomatie mauritanienne qui poussera jusqu'à reconnaître et nouer des relations diplomatiques avec Israël, la rapprochera des américains et la sortira de son isolement et fermera en même temps l'accès au statut de réfugié pour les négro-mauritaniens illustrant le lien conditionnel existant entre le traitement de la question de réfugiés et les considérations géopolitiques. Mais les filières sont déjà en place et pérennisent les flux sur une base communautaire et familiale.

Mais l'effet le plus important du contexte de persécution de la communauté négro-africaine est la migration forcée qui en a touché une partie importante : 100.000 personnes sont réfugiées dans le pays voisin, Sénégal, non pas parce qu'elles y ont fui mais parce qu'elles y ont été expulsées par les autorités mêmes de leur pays. Ces populations sont les plus perméables au désir d'émigration. Depuis le milieu 2008, des opérations de rapatriement sont organisées.

La deuxième évolution est liée au contexte de fermeture des frontières européennes qui ont pour conséquence une modification des stratégies migratoires des populations. Ainsi en est-il des nouvelles stratégies matrimoniales : alors que les migrants mauritaniens étaient connus pour migrer seuls, « assignés dans des foyers » pour dégager des ressources au profit de la communauté qui les contrôle, ils multiplient depuis peu les mariages avec les femmes issues de l'émigration et les regroupements familiaux pour permettre ainsi à des jeunes hommes de migrer. Il en est de même des filières estudiantines qui permettent des dépassements de séjour même si majoritairement, les étudiants finissent par revenir. C'est surtout l'acquisition de la double nationalité qui devient une des principales formes migratoires pour des populations qui ne restent d'ailleurs pas en France et pour lesquelles elle garantit surtout une mobilité entravée. Elle est devenue tellement importante que dans la région du fleuve, celle de la communauté négro-mauritanienne, il y a des agglomérations devenues majoritairement françaises sur le plan légal au point de devenir un enjeu lors des dernières élections présidentielles françaises. Même les élites maures commencent à acquérir la nationalité française comme une « garantie » sur le futur d'un « permis de mobilité ».

Le « paradoxe » mauritanien : pays pauvre et pourtant pays d'immigration

Pays parmi les plus pauvres au monde et pays d'émigration, la Mauritanie est aussi un pays d'immigration. Celle-ci est un phénomène relativement ancien dans cet Etat dont il a précédé et accompagné la naissance, il y a 50 ans, pour répondre déjà aux besoins multiples de sa construction. Elle n'a cessé d'acquiescer de l'importance avec le développement et l'urbanisation qui s'est généralisée à tout le pays. Elle a illustré précocement le passage généralisé actuel des pays SEM à une 'multifonctionnalité' migratoire.

Ce phénomène puise sa source dans une segmentation professionnelle fondée sur une base ethnique (qu'on peut schématiser en Maures commerçants et éleveurs d'une part et négro-africains sédentaires villageois pratiquant l'agriculture, la pêche et l'artisanat) et statutaires (l'exemple de la caste des forgerons pour tout ce qui a trait au travail des métaux). Cette segmentation a évolué (en métiers urbains pour les négro-africain par exemple) et s'est perpétuée dans la modernité par savoirs- faire, capital social et monopôles acquis mais également parce que le poids des structures traditionnelles reste encore vivace et régente encore fortement la vie sociale en Mauritanie. Initialement constituée par les ressortissants des deux pays voisins (Sénégal et Mali) et fondée sur des lignes ethniques et corporatives, elle s'est élargie à toute l'Afrique de l'Ouest et depuis peu au-delà, dopée par la promotion de la Mauritanie au statut de pays de transit vers le Maghreb et l'Europe.

Aussi, les activités urbaines, l'entreprise artisanale ou industrielle ont toujours été largement assumées d'abord par les populations négro- mauritaniennes (qui, avant les purges qu'elles ont subies, assumaient également l'essentiel du travail administratif) et pour partie sénégalaises et, ensuite, dans leur prolongement, par des populations plus largement ouest africaines. L'explosion urbaine et le passage brutal et massif d'une société nomade à une société urbaine, multipliant la demande sur ce terrain, ont fait de ce pays pauvre une niche d'opportunités de survie pour les migrants sahéliens, les populations autochtones maures s'adonnant plus au commerce et à l'élevage même si leurs strates inférieures (hartanis, d'ascendance servile)) assument activités et services urbains les moins valorisants et que certains castés comme les forgerons ont prolongé leur maîtrise traditionnelle des outils en celle de services urbains « techniques » comme les réparations par exemple.

Cette population immigrée, même sous-estimée par les chiffres officiels, reste importante (le RGPH de 2000 l'estimait à 35.000 personnes alors que celui de 1988 l'estimait à 120.000 personnes et que les estimations des renseignements généraux la situe 100.000¹¹ en 2002). En fait, en recoupant les chiffres des associations de migrants et ceux des consulats on peut l'estimer à 200.000 personnes au pour ce pays très peu peuplé (2.7 millions) soit plus de 7% de la population. Mais son impact tient surtout à sa très forte concentration dans les deux grandes villes Nouakchott et Nouadhibou où elle représente 20% de la population de la première (140.000) et 30% de celle de la deuxième (40.000). On remarquera que la part de loin la plus importante (plus des deux tiers) se situe à Nouakchott et non à Nouadhibou, devenue également, récemment, ville de passage. Ce qui marque bien que cette immigration, pour l'essentiel, ne s'explique pas par l'attraction européenne.

Le premier cercle est constitué du terroir « socio-ethnique » de la vallée du Fleuve Sénégal et de son arrière pays sénégalais. C'est l'imposition de la frontière sur la limite du fleuve qui a créé une situation de « transnationalité ». Le caractère international de la migration qui s'en est suivi (à partir d'une mobilité traditionnellement intense à l'intérieur de ce terroir comme par exemple les « transhumances » de pêcheurs) n'est que la conséquence de ce découpage arbitraire. L'intensité de cette circulation et la réalité du vécu, intense et continu, sur deux espaces se mesurent par les jours de fêtes religieuses ou simplement confrériques : les quartiers de migrants sont complètement déserts ou la pénurie d'un produit comme le poisson (pêché par les Sénégalais) devenu essentiel dans l'alimentation même des maures.

Cette intense circulation a créé une telle situation d'imbrication entre les deux pays (Sénégal et Mauritanie) mais aussi dans une moindre mesure avec le Mali qu'associée avec son pendant que représentent les réseaux boutiquiers maures au Sénégal et au Mali, elle crée une situation potentielle de véritable « intégration régionale humaine par le bas » même si elle s'exprime par la conflictualité (plusieurs conflits ont éclaté entre la Mauritanie et le Sénégal et se sont soldés par le renvoi mutuel de populations). Il y a un véritable peuplement mixte qui se crée se traduisant par un nombre important de mariages mixtes (même si beaucoup se font dans la même ethnie, la nationalité des conjoints est différente).

¹¹ Estimations de la Direction Générale de la Sûreté Nationale en 2002 selon le Rapport Caritas 2003.

Le deuxième cercle de cette migration est constitué des migrants des autres pays proches de l'Afrique de l'Ouest francophone (et en majorité musulmans) et souvent mobilisent les mêmes lignes ethniques. Enfin, un troisième cercle est constitué de migrants africains dont la présence est plus récente. Elle s'est faite autant par appel de proche en proche que sous l'effet de l'émergence de la Mauritanie comme espace de transit vers le Maghreb et l'Europe.

En plus de la pêche, les migrants occupent des activités dans la construction et les divers métiers urbains dont les besoins augmentent sous l'effet d'une intense urbanisation dont tout indique qu'elle tend à se poursuivre et à induire de fait de nouveaux besoins dans ces métiers. A son indépendance (1960), pays le moins urbanisé d'Afrique de l'Ouest avec à peine 3% de sa population vivant dans des villes dont aucune ne dépassait les 10.000 habitants, la Mauritanie est aujourd'hui majoritairement urbaine et le quart de sa population vit dans la seule Nouakchott, la capitale qui est passé de 8.000 à 700.000 habitants en 40 ans multipliant ses effectifs par presque cent !

La venue des nouveaux migrants se faisant par le biais des membres de la communauté déjà installés, une forme d'autorégulation s'exerce en fonction des capacités d'emploi et d'accueil.

Dans ce pays pauvre avec une concentration de la pauvreté en milieu rural, les migrants, tous urbains et ayant soit des qualifications soit des savoirs faire dans les métiers peu qualifiés, ont en général un niveau de revenu qui se situe au niveau de la moyenne voire légèrement en dessus,¹² infirmant donc la perception de l'immigration comme une concurrence avec la main d'œuvre locale et une pression sur le niveau des salaires. Du fait qu'elle répond à des besoins de main d'œuvre, l'immigration est bien tolérée par les populations locales d'autant qu'elle est le pendant de la présence de diasporas commerçantes mauritaniennes dans certains pays d'origine de cette immigration.

D'ailleurs, il est symptomatique que les relations interethniques soient potentiellement plus conflictuelles que le rapport à l'immigré, ce qui traduit, en creux, que l'immigration a une place structurelle et acceptée dans la société mauritanienne. Cependant l'association du migrant à un potentiel passager clandestin vers l'Europe vient brouiller cette perception et peut générer des situations conflictuelles nouvelles.

La Mauritanie un espace charnière entre Sahel et Méditerranée

Bien qu'elle ait pu être attractive pour les migrants africains, la Mauritanie ne constituait pas, jusqu'au début des années 2000, un lieu de transit prisé pour les migrations transsahariennes vers l'Europe et fut même plutôt espace de rétention. A Nouadhibou ne passaient que des flux tenus et surtout insignifiants en comparaison avec d'autres itinéraires de transit tels ceux du Sahara central.¹³

En effet, Nouadhibou fonctionnait plutôt comme un goulot d'étranglement laissant passer parcimonieusement des flux tenus qui empruntaient l'embarquement clandestin, par petits groupes, dans les bateaux de pêche. Cette situation de « latence » décrite déjà par Tuquoi dans *Le Monde* dès 1998,¹⁴ connaîtra un plus grand ralentissement que l'on avait observé à partir de 2001. Et si, en fin 2005, la Mauritanie et particulièrement Nouadhibou se retrouvent propulsés comme plateforme de transit vers l'Europe, ce n'est pas seulement le durcissement de la répression des flux migratoires subsahariens au Maroc et leur rabattement vers le Sud qui l'expliquent. C'est plutôt l'aboutissement d'un long processus de désenclavement avec l'achèvement de la route transsaharienne atlantique (Tanger- Dakar en passant par Nouadhibou, Nouakchott et Rosso), commencée en 2002 pour sa

¹² Voir ALPFD Monographie Migrants et Emploi, 2005.

¹³ Bensaâd, « Agadez carrefour migratoire sahélo-maghrébin », in REMI (Revue Européenne des Migrations Internationales), 2003 (19) 1 pp. 7-28 et « La grande migration africaine à travers le Sahara », *Méditerranée*, Aix-en-Provence, n°3-4, 2002, p 41-52.

¹⁴ J.P. Tuquoi, « Le rêve des « aventuriers » dans le port mauritanien de Nouadhibou », *Le Monde*, 22 Juillet 1998.

portion mauritanienne¹⁵ et celui auparavant de la « route de l'espoir » reliant le Mali à Nouakchott. C'est ce qui explique cette intégration progressive de la Mauritanie dans le dispositif migratoire. Le redéploiement vers et par la Mauritanie avait commencé depuis au moins deux ans. Avant même qu'il n'y ait cette « redescende » des flux migratoires depuis le Nord du Maroc vers le Sud, la Mauritanie, et de fait le Sahara occidental, étaient devenus une des principales voies d'accès vers le Nord du Maroc alors que ce dernier continuait à être le lieu privilégié des tentatives de passage vers l'Europe et ses enclaves Sud.¹⁶ Aussi, le passage de Nouadhibou au rôle de plateforme de connexion avec l'Europe, était déjà inscrit dans les transformations de l'espace mauritanien, en dehors des conjonctures qui l'ont révélé tels le durcissement de la politique de répression marocaine et le glissement du cordon sanitaire européen de plus en plus au Sud. Il procédait d'un mouvement plus global de « retour » du Sahara et de son « irruption » dans le système relationnel international, au travers de son développement, avec comme conséquence principale le développement de la circulation et la jonction (re)nouée entre sa rive sahélienne et sa rive maghrébine.¹⁷ Ce processus est intervenu plus tardivement en Mauritanie en raison de la faiblesse de ses ressources, d'une politique socio-économique moins volontariste et des tensions liées à la guerre du Sahara occidental. La baisse des tensions dans la région en même temps que les bouleversements connus à ses limites septentrionales par une région (Sahara occidental) où le Maroc voulait ancrer spatialement ses revendications territoriales, impulseront ce processus dans l'axe saharien atlantique et y développeront la circulation. La Mauritanie (re)devenait donc un espace de transit vers la Méditerranée.

Nouvelle frontière européenne, la Mauritanie « méditerranéisée »

Alors que le Sahara de façon générale, et son « couloir atlantique » particulièrement, s'intégrait au monde méditerranéen et l'investissait, il continuait à être absent des représentations géopolitiques dont il était le chaînon manquant. Le « processus de Barcelone », dans son traitement des rapports avec la rive Sud de la Méditerranée, occultait complètement cette dimension d'un Sahara devenu arrière pays méditerranéen. Intervenu beaucoup plus tardivement, le projet américain de « Grand Moyen Orient », la prenait en compte mais sous un angle exclusivement sécuritaire, avec le programme Trans-Saharian Counter Terrorism Initiative (TSCTI),¹⁸ faisant de la Mauritanie l'élément clé d'un dispositif de contrôle de l'espace saharien. Instrumentant une menace islamiste souvent artificiellement « montée »,¹⁹ le pouvoir mauritanien a su marchander un rôle de « garde frontières » méditerranéennes.

C'est dans ce contexte que l'émergence des flux migratoires transsahariens et leur glissement progressif vers l'axe atlantique ont révélé l'importance prise dorénavant par la Mauritanie dans le système relationnel méditerranéen et suscité donc de la part de l'Union européenne un désir d'intégration dans le dispositif euro méditerranéen. Mais cette « intégration » restait envisagée sous un angle strictement sécuritaire.

¹⁵ A. Antil et A. Choplin, « Le chaînon manquant : la route Nouakchott- Nouadhibou, dernier tronçon de la Transsaharienne Tanger-Dakar », *Afrique contemporaine*, n°208, 2004, pp. 115-126. Voir aussi P. Lepidi, « Nouakchott- Nouadhibou, le chaînon manquant », *Le Monde*, 9 février 2004.

¹⁶ Dès 2001, nous avons pu constater des passages, depuis la Mauritanie, à travers le « mur » militaire marocain. Plusieurs rapports de la Minurso le relèvent dès cette période et le secrétaire général de l'ONU le signale dans son rapport sur le Sahara Occidental de 2004 et celui de 2005.

¹⁷ Bensaâd, « Les migrations transsahariennes, une mondialisation par la marge », in Ali Bensaâd (Dir.) *Marges et Mondialisation, Maghreb-Machrek*, 2005, n°185, Paris : Choiseul, pp. 13-36.

¹⁸ Programme de coopération militaire américaine alliant les pays sahéliens (Mauritanie, Sénégal, Mali, Niger et Tchad) à des pays du Maghreb (Maroc, Algérie et Tunisie), la TSCTI, dont le budget s'élève à 125 millions de dollars par an, a officiellement débuté en juin 2005. Son objectif est d'empêcher l'établissement de bases terroristes en Afrique.

¹⁹ Moussa Ould Hamed, « Les islamistes mauritaniens : un nouveau pôle de contestation politique » in *Annuaire d'Afrique du Nord 2003*, Editions CNRS, Paris, 2005. Voir aussi Zekeria Ould Ahmed Salem, « Prêcher dans le désert : l'univers du Cheikh Sidi Yahya et l'évolution de l'islamisme mauritanien », in *Islam et Sociétés au Sud du Sahara*, 2001, pp. 5-40

Après avoir été admise comme observateur à la conférence des Ministres de l'Intérieur de la Méditerranée, elle finit par être membre à part entière du groupe des 5+5²⁰ en 2004, groupe dont les travaux, voulant compenser la « panne » du processus de Barcelone, sont recentrés, géographiquement, sur la seule méditerranée occidentale et thématiquement, exclusivement sur la question des migrations associée à la lutte contre le terrorisme.²¹ D'ailleurs, « l'intégration méditerranéenne » de la Mauritanie se fait en même temps que son intégration dans le plan sécuritaire américain Pan-Sahel et dans lequel elle joue un rôle clé.

Le projet d'« Union Pour la Méditerranée » qui fit de la question migratoire sa priorité, intervenant après 3 années d'intensification des activités diplomatiques liées à la question migratoire (et dont la conférence euro-africaine de Rabat en Juin 2006 marque le point d'orgue) a mis en relief la place centrale de la Mauritanie. Cette dernière fut ainsi intégrée comme membre de plein droit à la nouvelle Union qui s'est concrétisée en juillet 2008.

Pays sur la façade atlantique, la Mauritanie se « méditerranise » ainsi renouant avec une caractéristique essentielle du fonctionnement spatial du Sahara, celui d'être un prolongement de la Méditerranée. L'intégration de la Mauritanie, pays saharien et atlantique, aux structures supranationales méditerranéennes, prend acte de l'importance de l'arrière pays saharien dans le système relationnel méditerranéen, révélée autant dans les dynamiques migratoires qui travaillent la région et pour lesquelles le Sahara est un tremplin que par les problèmes de sécurité et de terrorisme dans lequel le Sahara joue le rôle d'une potentielle base arrière.

La Mauritanie, espace privilégié d'internalisation des enjeux migratoires européens

Mais la question migratoire devenant centrale dans les rapports de la Mauritanie avec les pays européens et notamment avec l'Espagne qui intervient directement au plus haut niveau sur cette question, les enjeux migratoires mauritaniens tendent à s'europaniser au détriment de la prise en compte des réalités sahélo-sahariennes et des spécificités historico-sociales du pays.

En effet avec le passage de la Mauritanie au statut d'espace de transit vers l'Europe et l'association du migrant à un potentiel passager clandestin vers l'Europe, l'immigration en Mauritanie devient un enjeu pour les Européens qui, en raison de la faiblesse de l'Etat dans ce pays et de sa forte dépendance à leur égard, imposent à ce dernier un traitement de la question calé sur leurs préoccupations allant jusqu'à être à l'initiative de la mise sur pied d'études, de structures de gestion ou de la révision de la juridiction qui encadre l'immigration. Mais un tel contexte a impliqué, de fait, une focalisation sur la dimension sécuritaire et extérieure alors que sur le plan interne la question ne fait pas partie des priorités des autorités qui, à une gestion habituellement livrée implicitement à une régulation informelle, ajoutent dorénavant celle des seuls services de sécurité. Toutes les autres structures qui ont pu émerger lors de la période de transition sous impulsion de la commission européenne, du HCR ou de l'OMI (Groupe interministériel sur la migration, Forum sur la migration sous la présidence du ministère de l'intérieur...), une fois la transition politique achevée,²² sont rentrées en latence. Aussi aucune réponse juridique et sociale véritable n'est donnée à la question migratoire sur le plan interne alors qu'elle est devenue la question centrale qui régit les rapports de la Mauritanie avec les pays européens et l'instrument principal de sa politique extérieure et est de ce fait gérée au plus haut niveau.

La perméabilité de la Mauritanie aux attentes sécuritaires européennes en a fait le pays où la politique d'externalisation européenne a pu le mieux se dérouler. L'ouverture par l'Europe,

²⁰ Groupe composé, côté maghrébin, de la Tunisie, de l'Algérie, de la Libye, du Maroc et de la Mauritanie et, côté européen, de l'Italie, de la France, du Portugal, de l'Espagne et de Malte.

²¹ Ali Bensaâd, 2005: *ibid*

²² Au cours d'un processus qui a duré 19 mois, les militaires qui avaient pris le pouvoir ont organisé la passation de celui-ci à un gouvernement civil élu.

directement, du premier centre de rétention en pays tiers (c'est la guardia civile et la croix rouge espagnoles qui, en substitution aux autorités mauritaniennes, l'ont aménagé) et la présence de forces espagnoles, non seulement aux larges de ce pays avec des hélicoptères et des vedettes qui surveillent ses côtes, mais également par une base à l'intérieur même du pays (à Nouadhibou), illustrent le degré d'interférence européenne dans la politique migratoire de ce pays. Une interférence qui porte atteinte à sa souveraineté et à la crédibilité de son Etat comme l'a illustré l'épisode du bateau « marine one », transportant 400 migrants essentiellement asiatiques et qui, après s'être retrouvé dans les eaux territoriales espagnoles sans avoir transité par celles mauritaniennes, fut quand même refoulé en Mauritanie où l'Espagne a assuré l'enfermement des migrants (dans un hangar du port de Nouadhibou) et leur gestion par ses propres forces de sécurité.

La réforme du droit des étrangers, devenu par ailleurs inadapté à la nouvelle réalité migratoire, prend en charge essentiellement la menace de la migration irrégulière vers l'Europe et ignore les réalités sahélo-sahariennes, fondées sur une circulation ancienne et libre dans cet espace, et les spécificités historico-sociales du pays où l'immigration joue un rôle indispensable et structurel avec une présence acceptée. Cette situation se traduit par la multiplication de contrôles sur « présomption de projet de migration clandestine » vers l'Europe qui créent des situations de perturbation dans le système socio-économique mauritanien basé pour une large part sur l'immigration. La vision dorénavant sécuritaire du migrant, mue par le souci de débusquer le « migrant clandestin », conduit à occulter la diversification des statuts des migrants et le croisement entre circulation de travail, commerçante ou religieuse.

Cette situation a créé des conditions propices à la multiplication des violations des droits humains, des violences et expulsions de migrants réguliers et de réfugiés reconnus par le HCR, de vols et rackets de la part des agents de l'Etat et de détentions abusives, sur simple présomption, de migrants. Le centre de détention où 6000 personnes ont été détenues en 2006 et 3500 en 2007),²³ a gagné son surnom de « Guantanamo » par la population en raison des conditions déplorables qui y prévalent. Les expulsions ont pu également raviver des tensions avec les pays voisins (Mali et Sénégal) dont proviennent beaucoup de migrants expulsés.

Ainsi, alors que l'immigration est un élément structurel majeur de la société mauritanienne et qu'elle y a une place convenue et acceptée, l'internalisation d'enjeux migratoires externes à la Mauritanie risque d'aboutir à une perturbation de son système socio-économique basé pour une large part sur l'immigration mais aussi sur l'émigration de ses propres réseaux commerçants dans ces mêmes pays d'où proviennent les migrants installés en Mauritanie.

Cette perturbation peut être source de tensions sociales dont les implications, au travers des ramifications ethniques, sont régionales.

²³ Rapport Amnesty International, 11 juillet 2008

Conclusion : le Sahara, arrière pays méditerranéen

Réarticulée au Sahel et au Maghreb, la Mauritanie se retrouve en 2008 restituée au rôle de jonction et de pont entre eux. Et si, jusque là, les dirigeants mauritaniens, après avoir instrumenté l'image d'un « pays pont »,²⁴ lui ont graduellement tourné le dos,²⁵ ils se trouvent aujourd'hui rattrapés par la réalité de la position et de la fonction charnière qui en découle et qu'incarnent autant l'immigration qui est le résultat de l'interpénétration de la Mauritanie avec sa région que les actuels flux migratoires transsahariens qui en ont fait une nouvelle route vers le Maghreb et l'Europe et une nouvelle plateforme de connexion intercontinentale.

Le désir volontariste des élites au pouvoir d'un ancrage plus affirmé au Maghreb et d'une distanciation avec l'Afrique noire au prix de tensions ethnopolitiques vives est contré par la réalité de l'ancrage de l'échange et de la circulation des personnes qui sont tournés vers cette dernière et qui ont créé une situation potentielle de véritable « intégration régionale humaine par le bas ». Et, en s'ouvrant sur le Maghreb comme espace de transit et de rebond dans le cadre de circulations eurafricaines plus larges, paradoxalement, la Mauritanie s'attache ainsi davantage encore au Sahel d'où proviennent justement les flux et cela au moment même où elle désire s'en détacher pour affirmer un ancrage géopolitique qui conforte les positions des élites maures dans les conflits ethniques qui continuent à la traverser. Mais au-delà de l'attache renouvelée au Sahel, la Mauritanie se retrouve être un élément clé d'un dispositif circulatoire et relationnel eurafricain en émergence et qui lui vaut déjà un confortement de sa position dans l'espace euro- méditerranéen et son intégration dans ses structures supranationales comme prise en compte de son importance dans le système relationnel méditerranéen que révèlent entre autres les flux migratoires à destination de l'Europe. Mais cette intégration prend surtout acte de l'importance de l'arrière pays saharien dans le système relationnel méditerranéen et qu'illustrent avec force les dynamiques migratoires qui travaillent la région et pour lesquelles le Sahara est un tremplin. Le Sahara, par delà lequel, se construit également un rapprochement en marche, « par le bas », entre Maghreb et Sahel, créant des situations d'interpénétration qui expliquent pour l'essentiel les mobilités dans cette région.

²⁴ A la décolonisation, la notion de « pont » entre Afrique noire et monde arabe, fut une des principales légitimations de la construction d'un Etat mauritanien devant, à ce titre, et en vertu du passé d'espace d'échange, jouer un rôle particulier au sein du système africain. Ce rôle devait assurer une coexistence de populations dont la diversité devenait ainsi atout. Lire Jean Louis Balans, *Le développement du pouvoir politique en Mauritanie*, Thèse d'Etat en sciences politiques, 1980, Bordeaux I.

²⁵ Depuis son adhésion, difficilement obtenue, en décembre 1973, à la ligue arabe en tant que membre à part entière jusqu'à l'adhésion à l'UMA (Union du Maghreb Arabe) en février 1989 (veille des affrontements ethniques de cette année), la Mauritanie n'a cessé, dans les faits de poser des actes de renoncement à l'idéologie de « pays pont » jusqu'à sa sortie de la CDEAO, dernier lien rompu avec l'Afrique de l'Ouest.

Tableaux - Mauritanie

**Mauritanie — Tableau 1: Mauritaniens résidant à l'étranger
par pays de résidence en 2004**

Pays de résidence	Effectif
Arabie Saoudite	20000
Congo Brazzaville	2500
Cote d'Ivoire	50000
Emirats Arabes Unis	4000
France	20000
Gambie	20000
Guinée Bissau	3000
Iles Canaries	2000
Mali	40000
Niger	5000
Sénégal	10000
Autres pays africains	15000
Autres pays	58500

Source: Ministère des Affaires Etrangères - Mauritanie

**Mauritanie — Tableau 2: Population née à l'étranger
par pays de naissance, 2000**

Pays de naissance	Hommes et Femmes	Hommes	Femmes
Algérie	378	233	145
Egypte	107	50	57
Libye	358	185	173
Maroc	747	379	367
Soudan	38	20	18
Tunisie	240	171	68
Arabie Saoudite	628	353	274
Emirats Arabes Unis	219	121	98
Irak	45	25	20
Koweït	26	13	12
Liban	60	35	26
Palestine	34	20	15
Qatar	18	13	5
Syrie	124	75	49
Yémen	15	10	4
Autres pays Arabes	164	93	71
Bénin	123	87	37
Cameroun	54	40	13
Cote d'Ivoire	1 463	801	661

Pays de naissance	Hommes et Femmes	Hommes	Femmes
Gabon	64	32	32
Ghana	184	135	49
Guinée Bissau	679	473	206
Guinée Conakry	1 651	1 148	503
Mali	16 712	8 629	8 083
Niger	232	136	96
Sénégal	14 682	7 805	6 876
Congo (RD)	65	36	29
Autres pays africains	2 878	1 683	1 195
France	706	388	318
Spain	227	127	100
Italie	30	17	14
Autres pays européens	273	125	148
Etats Unis	93	44	49
Autres pays	206	109	97
Total	2 494 218	1 231 718	1 262 500

Source: Recensement Mauritanien de 2000

MOROCCO

MAROC

Maroc : la dimension démographique et économique des migrations

Mohamed Khachani

Au Maroc, la problématique des transferts continue d'être au centre du débat sur la question migratoire. L'importance des fonds rapatriés qui constituent une ressource appréciable de devises pour les finances du pays en témoigne. Le volume et la régularité de ces transferts confirment la forte propension à épargner chez les immigrés marocains.

1. Volume et importance des transferts

Les fonds transitant par les circuits officiels demeurent un indicateur de l'attachement affectif et des liens très solides des migrants marocains avec leur pays d'origine et ce, en dépit de la tendance à l'installation définitive dans les pays d'accueil.

1.1. Les transferts financiers

Selon les derniers chiffres de la Banque mondiale, les envois de fonds dans le monde ont atteint 204 milliards de dollars en 2006. Si l'on tient compte des fonds envoyés par les voies informelles, le montant réel est beaucoup plus élevé. Le Maroc est classé parmi les 10 premiers pays au monde percevant ces devises. Entre 1970 et 2006, le volume des transferts officiels (en valeur nominale) a été multiplié par près de 149,5, passant de 320 millions à 47.833,8 millions de dirhams (1Euro = environ 11,1 dirhams).

Tableau 1. Transferts officiels au Maroc des revenus des Marocains Résidant à l'Etranger (MRE), (en milliards de dirhams)

Année	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1999
Transferts	0,32	2,16	4,15	9,73	16,54	16,82	18,03	19,00
Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Transferts	22,96	36,86	31,71	34,58	37,42	40,74	47,83	

Source : Office des Changes

Cette tendance à la hausse des transferts demeure favorisée par un taux d'inflation bas (3,3% en 2006) et par la présence d'un réseau bancaire étoffé dans les différents pays d'accueil qui arrive toujours à faire face à la concurrence livrée par les banques des pays de résidence.

L'observation de l'évolution mensuelle de ces transferts en 2006 permet de relever une différenciation temporelle de ces flux. Les transferts envoyés atteignent leur maximum durant les deux mois de juillet et août qui coïncident avec les mois de vacances pour les immigrés. Ce qui contraste avec les mois de février et mars enregistrant les plus faibles volumes de transferts.

Tableau 2. Evolution mensuelle des transferts en 2006 (en millions de Dhs)

Mois	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
Transferts	3691,4	2986,7	3475,8	4300,0	3905,8	3927,7
Mois	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Transferts	5212,6	5635,2	3602,6	3589,9	3572,6	4803,5

Source : Office des changes

La répartition des transferts par pays reflète l'importance relative du stock migratoire dans les différents pays d'accueil. La France occupe toujours et largement la première place avec 43,1% de l'ensemble des transferts, suivie par l'Espagne (14,0%), l'Italie (12,2%), les Etats-Unis (5,7%), l'Union Economique Belgique-Luxembourg (UEBL) (4,5%). Suivent, dans des proportions moindres, les Pays Bas, l'Allemagne, la Grande Bretagne et d'autres pays. Le premier pays arabe émetteur de ces transferts est les Emirats Arabes Unis (EAU) avec 3,0% du volume global des transferts.

Les montants enregistrés indiquent que le classement des pays est tributaire des circuits utilisés pour acheminer les transferts au Maroc. Les canaux informels sont plus actifs dans certains pays que dans d'autres. Cela dépend du degré d'intégration dans les pays d'accueil et de la concurrence entre les banques locales et les banques marocaines.

Tableau 3. Transferts par pays en 2006 (en millions de dirhams)

Pays	France	Espagne	Italie	Etats Unis	UEBL*	Pays Bas	Allemagne	Grande Bretagne	EAU*
Transferts	20.636,4	6.698,7	5.843,7	2.709,8	2.153,8	1.970,4	1.754,0	1.643,0	1.431,7
Pays	Arabie Saoudite	Suisse	Canada	Koweït	Norvège	Danemark	Suède	Bahreïn	Qatar
Transferts	859,2	677,7	368,7	200,7	200,7	128,4	104,4	103,9	90,4
Pays	Portugal	Autriche	Tunisie	Oman	Algérie	Libye	Autres pays	Total	
Transferts	35,9	20,5	16,6	8,5	4,1	3,3	169,3	47.833,8	

* UEBL : Union Economique Belgique-Luxembourg ; UAE : Emirats Arabes Unis

Source : Office des changes

Concernant les canaux d'envoi, les transferts se répartissent, en 2005, entre 27,7% pour les billets de banque, 68,7% pour les virements bancaires et 3,6% pour les virements postaux. L'évolution des envois par les différents canaux met en évidence l'importance des circuits bancaires suite à la mise en place et à l'extension du réseau bancaire marocain dans les principaux pays d'accueil et la tendance au déclin de la poste.¹

¹ A partir de 2006, l'Office des Changes ne publie plus la répartition des transferts par les différents canaux.

Les frais varient d'une société à l'autre. Les informations disponibles pour les sociétés de transfert donnent les indications suivantes :

Pour un envoi d'un montant de 50 Euros, Western Union facture 10,5 Euros, Money Gram 8 Euros et Flouss.com 9 Euros. Pour 100 Euros, elles prennent respectivement 19, 10 et 9 Euros et pour 500 Euros, 38 Euros, 32 Euros et 28 Euros.

Ces coûts très élevés se justifient par la qualité des services rendus : sécurité et rapidité. Par exemple pour Flouss.com, l'envoi est instantané et pour Money Gram, 10 minutes. (*L'Economiste*, 27 juillet 2007).

Tableau 4. Evolution des envois de fonds des MRE par type

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total	16537,2	17328,1	18530,7	18215,9	16814,4	16819,9	18873,8	18033,4
Billets de Banque	1568,9	2246,4	2223,3	2248,7	2211,7	2613,9	4495,9	4146
Virements Bancaires	11706,9	11251,5	12245,3	11947,4	11744	11177,1	11539,9	10828
Mandats Postaux	3261,4	3830,2	4062,1	4019,8	2858,7	3028,9	2838	3059,4
Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	19310,9	19001,5	22961,6	36858,1	31707,9	34581,8	37422,5	40.737,7
Billets de Banque	4779,7	4264,3	13108,9	16201,2	8947,8	9666,8	10167,9	11.269,4
Virements Bancaires	11660,5	11450,7	3051,1	17689,8	18912,2	21263,7	25623,2	27.997,1
Mandats Postaux	2870,7	3286,5	6801,6	2967,1	3847,9	3651,3	1631,4	1.471,2

Source : Office des Changes

1.2. Les transferts sociaux

Les prestations dispensées par les caisses d'allocations familiales et versées aux immigrés en 2008 s'élèvent à 6.829 millions de dirhams, soit plus de 13% des transferts financiers. Ces transferts sociaux se répartissent ainsi par type de transfert et par pays :

**Tableau 5. Ventilation des transferts sociaux par pays.
Année 2008***

France	3316,3**	139,0	373,0	3828,3
Pays bas	806,8	11,8	21,6	840,2
Allemagne	121,9	55,3	34,5	211,7
U.E.B.L	581,6	34,7	30,6	646,9
Autres pays	258,4	374,6	668,5	1301,5
Total	5085,0	615,4	1128,2	6828,6

* Chiffres actualisés

** Y compris les pensions versées par le Trésor marocain pour le compte du Trésor français.

1.3. Importance des transferts pour l'économie marocaine : quelques comparaisons

L'importance des transferts pour l'économie marocaine peut être mieux appréciée en comparant ces fonds à certains agrégats macro-économiques :

- Les transferts ont représenté en 2006 l'équivalent de 8,3% du PIB (575,271 milliards de dirhams).
- Ils représentent l'équivalent de presque les 5 premiers postes d'exportation de la balance commerciale (48.628 millions de Dhs) :
 - les vêtements confectionnés (20.699 millions de Dhs)
 - l'acide phosphorique (7.891,3 millions de Dhs)
 - les articles de bonneterie (7.192,4 millions de Dhs)
 - les fils de câbles pour l'électricité (6601,9 millions de Dhs)

- les composantes électroniques (6.243,9 millions de Dhs).
- Cette manne a constitué avec le tourisme (52,5 milliards de Dhs), les deux principales ressources en devises, alors que ces transferts ne représentaient que la moitié des recettes générées par ce secteur en 1971.
- Ils représentent 18,76% des recettes courantes de la balance des paiements couvrant plus de 50,18% du déficit commercial (95.309 millions de Dhs).
- Ces transferts contribuent largement à la résorption des déficits commerciaux avec les pays émetteurs (tableau 6).

Tableau 6. Transferts des Marocains Résidents à l'Etranger et déficits commerciaux avec certains pays émetteurs (en millions de dirhams)

Pays	Transferts en devises (1)	Solde commercial (2)	Taux de couverture (1)/(2)
France	20.636,4	-4622,4	446%
Espagne	6.698,7	-1507,8	444%
Italie	5.843,7	-7712,5	76%
Pays bas	1970,4	-2043,3	96%
Etats-Unis	2709,8	-7230,4	66%
UEBL	2153,8	-1129,3	191%
Allemagne	1754,0	-6371,7	27%
Grande Bretagne	1643,0	-2501,5	66%
EAU	1431,7	-1103	130%
Arabie saoudite	859,2	-13407,9	6%
Canada	368,7	-703	52%

Source : Tableau élaboré à partir des données de l'Office des Changes

Le taux de couverture est particulièrement élevé dans certains pays, il est de 446% pour la France, 444% pour l'Espagne, 191% pour l'UEBL et 131% pour les Emirats Arabes Unis.

- Ces fonds dépassent largement l'ensemble des investissements et prêts privés étrangers au Maroc : 29.954,4 millions de dirhams en 2006. Les fluctuations en dents de scie des investissements étrangers contrastent avec l'évolution soutenue des transferts de fonds. Le plus haut niveau de ces investissements a été atteint en 2001 (33.296,4 millions de Dhs) mais ils restent en deçà des transferts.

Tableau 7. Transferts, investissements et prêts privés étrangers entre 2000 et 2006 (en millions de dirhams)

Années	2002	2003	2004	2005	2006
Transferts des MRE	31707,9	34733,8	37422,5	40716,9	47.833,8
Investissements directs	5.875,8	23.256,9	9.484,7	26.707,9	26.070,2
Investissements de portefeuille	206,6	100,6	5489,9	1277,5	3.384,3
Prêts privés	728,8	542,8	711,4	917,7	499,9
Total	6.811,2	23.900,3	15.686,0	28.903,1	29.954,4

Source : Office des Changes

2. Utilisation des transferts monétaires

Nous ramenons ici des exemples de l'utilisation des transferts monétaires selon trois enquêtes récentes auprès des migrants :

- i. Selon une enquête réalisée par la Fondation Hassan II en 2005, la structure globale de l'utilisation des transferts est répartie comme suit :
 - 71% pour la consommation : ce qui contribue à doper la croissance puisque la consommation des ménages demeure le principal moteur de la croissance économique au Maroc.
 - 21% pour les dépôts bancaires : l'épargne des MRE représente effectivement 25% des dépôts du système bancaire, soit 90 milliards de dirhams selon une estimation de la banque Attijariwafa Bank,² répartie sensiblement à égalité entre les dépôts courants et les dépôts à terme. Le groupe Banques Populaires demeure le leader incontestable de ce marché avec 670.000 clients, 17 milliards de dirhams transférés et 55% des parts de marché.³ Ce groupe est secondé par Attijariwafa Bank qui draine 27% du marché (450.000 clients) représentant 8,5 milliards de dirhams.⁴
 - 8% pour les investissements : Les investissements des immigrants demeurent focalisés sur l'immobilier et accessoirement sur certains services. L'agriculture comme l'industrie semblent régresser en raison probablement des efforts contraignants qu'exige ce type d'investissement au niveau de la réalisation et de la gestion.

² « Marocains du monde, une cash-machine » ; in *L'Économiste* du vendredi 27 juillet 2008.

³ « Marché des MRE : Les banques partent en guerre », in *L'Economiste* du vendredi 27 juillet 2007.

⁴ Ces banques ont appris avec inquiétude la publication du rapport *Milhaud* « L'intégration économique des migrants et la valorisation de leur épargne » préparé à la demande de Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat à l'Intérieur. Ce rapport recommande le drainage de cette épargne comme moyen de renforcer l'intégration des migrants. Sa principale conclusion : « l'argent est la première motivation de l'émigration, il doit être le premier outil d'intégration ». Voir : « Le rapport qui fait trembler les banques marocaines » in *L'Economiste* du 27 juillet 2007.

Tableau 8. Investissement des Marocains Résidant à l'Etranger, au Maroc et à l'étranger, par secteurs économiques

Secteur	Maroc			Etranger		
	2005	1998	Variation, %	2005	1998	Variation, %
Immobilier	86,1	83,7	2,9	83,5	63	32,5
Commerce	4,8	4,9	-2,1	6,7	17,4	-10,7
Tourisme	2,95	1,4	107,1	3	6,1	-61,5
Autres services	1,7	1,1	54,5	4,6	1,2	383,3
Industrie	0,8	1,3	-38,5	1,8	3,7	-51,4
Agriculture	4,1	7,5	-45,3	0,3	7,3	-958,9
Autres	-	0,1	-	-	1,3	-
Total	100,0	100,0	/	100,0	100,0	/

Source : Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Etranger, 2000 et 2005.

Enfin, la participation à des actions collectives représente 0,4% des transferts : construction de routes, alimentation en eau, mosquées, etc.

- ii. L'enquête MIREM sur les migrants de retour au Maroc⁵ a permis de relever les conclusions suivantes sur les investissements de ces migrants. A leur retour au Maroc, plus de la moitié de l'échantillon n'a pas réalisé d'investissements (57%) contre 43% de personnes qui ont réalisé au moins un investissement.

Tableau 9. Distribution (%) des projets d'investissement réalisés au retour au pays

Nombres de projets réalisés	Proportion des migrants, %
Aucun projet	57,0%
Un seul projet	26,7%
Deux projets	12,1%
Trois projets	2,7%
Plus de trois projets	1,2%
Non déclaré	0,3%
Total	100,0%

Source : L'enquête MIREM sur les migrants de retour au Maroc, 2007

Cette forte proportion de ceux qui n'ont pas investi, peut s'expliquer par trois facteurs : i) des difficultés financières dues à une insuffisance d'épargne et donc de capital de départ (ii) Les contraintes de l'investissement au Maroc, l'investissement demeure en définitive « un véritable parcours de combattant », (iii) une intégration réussie dans les pays d'accueil et un alignement sur le mode de vie et donc de consommation et de loisirs des autochtones.

Parmi ceux qui ont investi, 62% ont réalisé un seul projet d'investissement, 28%, deux projets et moins de 10%, trois projets et plus.

⁵ MIREM, 2007. « Migrants de retour au Maghreb : Réintégration et enjeux du développement ». Rapport Général. Institut Universitaire Européen, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Florence, 2007.

- iii. L'enquête réalisée par l'AMERM sur le thème : « Départs et retours des migrants internationaux au Maroc : leur impact sur le développement local » en partenariat avec l'IRD nous fournit des informations intéressantes sur les investissements réalisés par les migrants de retour dans la région de Tanger- Tétouan.⁶ Près de 82% des migrants de retour ont réalisé des projets dans la région couverte. Le nombre des projets réalisés est réparti comme indiqué dans le tableau 10.

Tableau 10 : Distribution (%) des migrants de retour ayant investi au Maroc selon le nombre de projets réalisés

Nombre de projet	%
Un projet	31,3
Deux projets	55,7
Trois projets	11,6
Quatre projets et plus	1,4
Total	100,0

Source : Enquête AMERM sur les migrants de retour dans la région du Nord, 2008

Afin de voir l'impact sur la restructuration de l'espace, les informations recueillies permettent de relever une certaine diversification dans la localisation des investissements.

Tableau 11 : Distribution (%) des migrants de retour ayant investi au Maroc selon la localisation des projets

Lieu d'investissements	%
Lieu de naissance	21,0
Lieu de résidence avant d'émigrer	36,2
Lieu de naissance et de résidence lorsqu'il est le même	17,7
Un lieu différent	24,6
Non déclaré	0,5
Total	100,0

Source : Enquête AMERM sur les migrants de retour dans la région du Nord, 2008

Quand aux secteurs d'investissement, les conclusions confirment l'importance de l'investissement dans l'immobilier qui assure aux migrants une sécurité dans le but d'une meilleure réinsertion dans le pays d'origine.

⁶ Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations (AMERM) : « Départs et retours des migrants internationaux au Maroc : leur impact sur le développement local ». Projet Mobilisateur N° 2003-74 : Programme de Recherche « Migrations Internationales, Recompositions Territoriales et Développement dans les Pays du Sud » financé par l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Enquête en cours d'exploitation.

Tableau 12 : Distribution des migrants de retour (%) ayant investi au Maroc selon le secteur d'investissement et la nature du retour

Secteur d'investissement	Nature du retour		
	Volontaire	Forcé	Total
Immobilier	85,5	89,3	86,5
Hôtellerie	3,9	1,8	3,3
Restaurant	5,1	7,1	5,7
Café/Boulangerie/pâtisserie	10,6	5,4	9,2
Agriculture	6,8	17,9	9,7
Commerce	35,0	55,4	40,4
Industrie	4,8	10,7	6,4
Autre	6,4	1,8	5,2

Source : Enquête AMERM sur les migrants de retour dans la région du Nord, 2008

Les informations recueillies sur les sources de financement ont révélé l'importance de l'autofinancement. Dans certains cas cela se combine avec des crédits bancaires, ces derniers sont relativement importants : 42,6%. Le concours familial ou des amis demeure relativement faible : moins de 5%.

Tableau 13 : Migrants de retour (%) ayant investi au Maroc selon la source de financement des projets d'investissement

Source de financement du projet	%
Autofinancement	98,8
Crédits bancaires	42,6
Prêts d'un parent ou amis	4,7
Autre	1,2

Source : Enquête AMERM sur les migrants de retour dans la région du Nord, 2008

Ces projets sont en général de très petite dimension. Plus de la moitié des migrants emploient moins de 5 personnes et pour plus de 27% il s'agit d'auto-emploi.

Tableau 14 : Migrants de retour (%) ayant investi au Maroc selon le nombre d'emplois créés

Nombre d'emplois créés	%
Néant	27,2
Entre 1 et 5 personnes	31,9
Entre 6 et 10 personnes	26,5
De 11 à 50 personnes	8,7
Plus de 50 personnes	1,4
ND	4,3
Total	100,0

Source : Enquête AMERM sur les migrants de retour dans la région du Nord, 2008

Bibliographie

Abdelhak Sahib EDDINE, « Migration et développement socio-économique », *Cahiers du C.E.M.M.M.*, n°8, mai 2006 « Migration maghrébine : enjeux actuels et contentieux ».

Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations (AMERM), *Départs et retours des migrants internationaux au Maroc : leur impact sur le développement local*. Projet Mobilisateur N° 2003-74 : Programme de Recherche « Migrations Internationales, Recompositions Territoriales et Développement dans les Pays du Sud » financé par l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD). En cours d'exploitation.

Mohamed CHAFIKI, *Quelle relation entre transferts et développement ?* Direction des Études et des Prévisions Financières au Ministère des Finances et de la Privatisation, 15 décembre 2006.

Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Étranger, *Marocains de l'extérieur & développement : pour une nouvelle dynamique de l'investissement*. Rabat, 2005.

Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Étranger et INSEA, *Les Marocains résidant à l'étranger, une enquête socio-économique*. Imprimerie El Maarif El Jadida, 2000.

Mohamed KHACHANI, *Rapport sur les migrations et le développement au Maghreb Central* B.I.T, 2006.

MIREM/EUI,. « Migrants de retour au Maghreb : Réintégration et enjeux du développement ». Rapport Général. Institut Universitaire Européen, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Florence, 2007.

Le quotidien marocain *L'Economiste* du 27 juillet 2007.

Haut Commissariat au Plan : www.hcp.ma

Office des changes : www.oc.gov.ma

Maroc : la dimension démographique et économique des migrations

Mohamed Mghari

L'objet de cette étude est de présenter un état des lieux de la migration internationale marocaine sur la base de deux enquêtes récentes. La première, réalisée en 2005, porte sur l'insertion socio-économique des Marocains résidant à l'étranger (MRE) dans les pays d'Europe. La seconde, réalisée en 2007, est consacrée à un phénomène tout nouveau qui est l'immigration subsaharienne au Maroc.

La première partie décrit le profil démographique de la communauté marocaine en Europe en mettant l'accent sur les mutations. La seconde partie représente une description de la migration irrégulière ou clandestine au départ de et en transit par le Maroc. Etant une première investigation du genre, le phénomène sera d'abord abordé par la mesure de son ampleur et la présentation des caractéristiques démographiques et socio-économiques des migrants subsahariens. Ensuite, on examinera les raisons de la migration, le coût du voyage et les conditions de vie des migrants subsahariens. En matière de perception et aspirations, on examinera l'idée qu'ils se font sur la perception de la société d'accueil et leurs projets futurs.

1. Profil sociodémographique des Marocains Résidant en Europe (MRE)

Les MRE selon l'âge et le sexe

Le profil sociodémographique de la communauté marocaine immigrée en Europe, d'après l'enquête sur l'insertion socio-économique des Marocains résidant à l'étranger dans les pays d'accueil de 2005, a beaucoup changé au cours des dernières décennies.

La structure par sexe de l'ensemble des marocains résidant en Europe fait ressortir une certaine tendance à l'équilibre, avec 54,6% pour les hommes et 45,4% pour les femmes. Mais, les flux migratoires marocains à destination des pays d'accueil sont appelés à connaître plus de mixité en raison notamment de la féminisation croissante de la population active au Maroc.

La communauté marocaine résidant en Europe se caractérise par sa jeunesse et la prépondérance de l'âge adulte. Elle a un âge moyen de 26,3 ans (27,7 ans pour les hommes contre 24,7 ans pour les femmes). Par groupe d'âges, les Marocains résidant en Europe se répartissent à raison de 68,2% pour les 15-59 ans (avec 68,8% pour les hommes et 67,4% pour les femmes) et 29% pour les moins de 15 ans (avec 26,9% pour les hommes et 31,5% pour les femmes).

L'âge moyen des chefs de ménages migrants enquêtés en 2005 est de 42,3 ans et reflète une pyramide des âges essentiellement répartie entre 30 et 60 ans. Environ 46,1% des migrants chefs de ménages sont âgés de moins de 40 ans (34,2% de 30-39 ans, 11,8% de 20-29 ans et seulement 0,1% de moins de 20 ans) et 53,9% sont âgés de 40 ans et plus. La proportion des migrants chefs de ménage âgés de 60 ans et plus s'élève à 8,5%.

Si au moment du départ à l'étranger 82,1% de ces migrants avaient moins de 30 ans, au moment de l'enquête ils dépassaient dans leur majorité la trentaine : près de neuf migrants sur dix (88%) ont 30 ans et plus et un peu plus de cinq sur dix (53,8%) ont au moins 40 ans. Ce vieillissement relatif s'explique par leur ancienneté résidentielle à l'étranger. L'enquête relève que près des deux tiers (63,7%) avaient émigré à l'étranger il y a au moins 15 ans. Parmi ceux qui résident à l'étranger depuis moins de 15 ans (36,2%), sept sur dix ont une ancienneté migratoire inférieure à 5 ans. Autrement dit, un quart des enquêtés ont émigré récemment, entre 2000 et 2005.

Etat matrimonial des migrants

Selon l'état matrimonial au moment de l'enquête, 85,6% des chefs de ménages migrants sont mariés, 11,4% sont des célibataires, 2,2% sont des divorcés et 0,8% sont des veufs. Pour l'ensemble des chefs de ménage migrants enquêtés ayant au moins un conjoint, 11% ne vivent pas avec leur conjoint. Les reste, soit 89%, vivent avec celui-ci dans le pays d'accueil.

Les migrants mariés dont le conjoint réside au Maroc se rencontrent surtout en Espagne (22,8%) et en Italie (15%). Cela s'explique en partie par l'émigration relativement récente vers ces deux pays. Par contre, les pays traditionnels d'émigration marocaine enregistrent les plus faibles proportions de chefs de ménage migrants vivant sans leur conjoint : l'Allemagne (5,7%), les Pays-Bas (6,3%), la France (6,6%) et la Belgique (7,7%).

Ménages et familles des migrants

La taille moyenne des ménages des migrants à l'étranger a remarquablement baissé. Elle était à son maximum au début de l'émigration, avec 7,2 personnes par ménage en moyenne puis elle a baissé pour se situer à 3,8 personnes en 2005. Cette tendance à la baisse de la taille moyenne des ménages est aussi bien enregistrée auprès des ménages résidents au Maroc qu'auprès de ceux des pays d'accueil.¹ Les ménages d'émigrés se situent dans une taille intermédiaire entre les deux populations de départ et d'accueil.

Un peu plus de trois ménages sur quatre (78,1%) sont composés du chef de ménage avec son conjoint et/ou ses enfants. La catégorie la plus dominante est celle des ménages qui regroupent le chef de ménage, son conjoint et leurs enfants. Ils constituent 67,4% de l'ensemble des ménages. Ensuite, 8,3% de ménages regroupent le chef de ménage et son conjoint et 2,4% sont composés du chef de ménage et de ses enfants. Les ménages d'une seule personne représentent 13,9% de l'ensemble des ménages et sont constitués essentiellement d'hommes célibataires. Une partie des personnes vivant seules dans ces ménages sont ou bien divorcés ou veufs ou encore mariées avec conjoint et/ou enfants laissés au pays d'origine. Enfin, 7,9% des ménages sont composés de personnes sans lien de parenté.

Attitude envers le mariage mixte

S'agissant de l'attitude des chefs de ménage migrants enquêtés vis-à-vis du mariage mixte, 30,3% sont favorables (avec 50,9% pour les femmes et 29% pour les hommes), 60,1% se sont déclarés contre et 9,6% sont restés sans avis. La France, pays traditionnel d'immigration marocaine se distingue par la proportion la plus élevée de migrants chefs de ménage ayant une attitude favorable vis-à-vis du mariage mixte, avec 36,3%. La Belgique vient en seconde position avec 32,5%, suivie par l'Allemagne et l'Italie avec 29,2%. Les migrants résidant en Pays-Bas et, surtout, en Espagne enregistrent les proportions les plus faibles de personnes favorables au mariage mixte, soient 24,6% et 20,1% respectivement. On relève également que le pourcentage de ceux qui sont favorables diminue légèrement avec la durée de séjour à l'étranger.

La répartition des migrants selon le pays de naissance, montre que la proportion des migrants nés au Maroc atteint 56,3% contre 43,7% migrants qui sont nés à l'étranger. Parmi ceux nés au Maroc, 41,1% sont natifs de milieu urbain et 15,2% du milieu rural. Parmi ceux qui sont nés à l'étranger, 24,4% des MRE sont natifs de France, 5,1% de Belgique, 4,6% d'Espagne, 4,0% sont nés dans les Pays-Bas, 3,3% sont nés en Italie, et seulement 1,7% sont nés en Allemagne et en Angleterre.²

¹ Au Maroc, la taille moyenne est passée de 5,9 à 5,2 personnes par ménage entre 1994 et 2004. En Europe, cette taille est passée de 2,5 à 2,4 entre 1994 et 2000.

² La répartition des personnes nées à l'étranger selon le pays de naissance doit être prise avec précaution ici puisque elle est déterminée par la répartition des ménages selon le pays d'accueil déterminée, à son tour, par l'échantillonnage.

Ancienneté migratoire

L'ancienneté migratoire se situe en moyenne à 19,3 ans pour l'ensemble des chefs de ménage migrants enquêtés. Moins de quatre migrants sur dix (36,7%) ont une ancienneté migratoire de 25 ans ou plus. Presque la même proportion (36,2%) ont une ancienneté de moins de 15 ans. Entre les deux, soit une ancienneté migratoire se situant entre 15 et 24 ans, on trouve un peu plus du quart (27%) des migrants. En outre, la proportion de 25% des migrants ayant une ancienneté migratoire inférieure à 10 ans, c'est-à-dire partis après 1995, dénote clairement de la continuité des flux migratoires vers l'Europe.

L'analyse selon les périodes migratoires montre que près des deux tiers des chefs de ménage migrants enquêtés (66%) étaient partis après la décennie 1970, période démarquant le début de la fermeture des frontières et de l'adoption des mesures restrictives suite au « renversement » des politiques migratoires des pays européens traditionnels d'immigration. Selon les décennies, a priori, le mouvement d'émigration a atteint son apogée au cours de la décennie 1990 avec 32,9% des départs. La décennie 1970 vient en seconde position avec 25,9% des départs des chefs de ménages migrants suivie par la décennie 1980 avec 21,3% des départs. Les politiques restrictives se sont donc répercutées sur cette décennie par le ralentissement du mouvement d'émigration. La reprise ressentie pendant la décennie 1990, qui se prolonge durant la première moitié de la décennie 2000 avec 11,8% des migrants, intervient suite au redéploiement des stratégies migratoires et, surtout, à l'émigration vers d'autres pays européens du sud. En plus des canaux légaux de regroupement familial, des migrations saisonnières ou pour motif des études, des masses de migrants entrent ou s'établissent en Europe de manière irrégulière. Cette dernière forme semble prédominer dans les flux vers les nouvelles destinations que constituent l'Espagne et l'Italie selon les statistiques des dernières régularisations dans ces deux pays.

2. Migration irrégulière au départ du, et à travers le Maroc

Ampleur de la migration irrégulière au Maroc

Les données fiables et exhaustives sur la migration irrégulière ne sont pas disponibles. Cependant, l'évolution des statistiques sur les régularisations des migrants marocains en Espagne et en Italie, devenues désormais une destination privilégiée des migrants marocains irréguliers, et sur les interceptions des migrants en situation irrégulière par les autorités marocaines permet d'apprécier l'ampleur du phénomène.

Ainsi, les Marocains en situation régulière qui ne représentaient, d'après les statistiques officielles en Espagne, que 5.817 personnes en 1985, ont vu leur nombre augmenter rapidement pour atteindre, selon l'Institut National Espagnol de la Statistique, 378.979 en 2003 et 511.294 en 2005. Le stock des Marocains en Espagne a ainsi augmenté plus de 87 fois en l'espace de 20 ans. La politique des quotas et surtout les différentes opérations de régularisation (tableau 1) ont engendré des flux relativement importants de migrants Marocains à destination de l'Espagne.

Compagnes de régularisation en Espagne et en Italie

Les Marocains constituent la première communauté à bénéficier de ces mesures. Cela dénote l'existence d'un stock chaque fois plus important d'immigrés marocains irréguliers sur le territoire espagnol. Ce stock est entretenu par une forte propension à émigrer à destination de l'Espagne. En 2000, par exemple, le nombre des dossiers présentés était de 59.249 ; ceux définitivement retenus ne dépassaient pas les 26.436 soit à peine 45% du total.

Tableau 1 : Régularisations des Marocains en Espagne durant la période 1991-2005

Opération de régularisation	Demandes	Concessions	Marocains	% des Marocains
Régularisation 1991	128.127	110.067	49.089	44.6
Régularisation familiale 1992	6.777	5.881	1.623	27.7
Contingent 1993	6.000	5.220	663	12.7
Contingent 1994	36.725	22.511	7.878	35.0
Contingent 1995	37.206	19.953	8.387	42.1
Régularisation 1996	24.637	19.634	6.479	33.0
Contingent 1997	67.174	24.585	9.281	37.6
Contingent 1998	62.697	28.095	11.131	39.6
Contingent 1999	97.707	39.879	13.212	33,1
Régularisation 2000	183.944	93.668	26.436	28,2
Régularisation 2005	691.000*	572 000*	64.477*	11,3

Sources : Ministerio de Trabajo Asuntos Sociales. Anuario de Migraciones, 2001

(*) : INE, 2005.

Quant à l'Italie, la première en date de ces opérations de régularisation fut suite à la loi 943 de 1986. Cette mesure a profité à quelques 19.000 migrants irréguliers Marocains qui ont représenté 18,3% de l'ensemble des étrangers régularisés à cette occasion. La seconde loi du genre, plus importante, adoptée en 1990, dite loi Martelli, a concerné près de 216.000 étrangers et a permis la régularisation de plus de 50.500 Marocains, soit près du quart du total des étrangers et plus que l'effectif global des Tunisiens (près de 30.000), des Sénégalais (16.600) et des Algériens réunies, ayant bénéficié de l'opération. Plusieurs opérations similaires se sont succédées, à intervalles plus ou moins réguliers, faisant ainsi émerger de la grande masse des clandestins des contingents d'immigrés légaux. En 2004, la régularisation a profité à quelques 48.000 Marocains sur un total de 647.000 immigrés, ce qui n'a représenté cette fois-ci que 7,4% du total des bénéficiaires, très largement dominés par les ressortissants d'Europe orientale (59% des régularisés).

Migrants mineurs non accompagnés

En outre, des enfants mineurs sont visibles en Espagne et en Italie. La France, la Belgique et les Pays Bas sont des destinations de moindre importance pour les mineurs. L'estimation du nombre de mineurs étrangers non accompagnés est difficile à évaluer en Italie, puisque la source officielle la plus crédible, le Comité des Mineurs Etrangers, est informée uniquement des mineurs pris en charge par les administrations locales et pas toujours dans tous les cas. Ainsi, selon les données disponibles en Italie, les mineurs non accompagnés au 15 avril 2005 étaient de 5.573, dont 20.1% de nationalité marocaine (1.120 enfants), soit le second groupe le plus fréquent après les roumains.³ Les données actualisées au 28 février 2007 indiquent un total de mineurs marocains de près de 1.555, dont 1.442 garçons et 113 filles (7.2%).

Ce sont les provinces du Nord de l'Italie, caractérisées par une forte présence de marocains qui semblent accueillir de façon significative les mineurs, confirmant l'importance de la chaîne migratoire et du réseau de référence pour orienter les parcours.

³ Francesco Vacchiano, « l'émigration des mineurs entre le Maroc et l'Italie, analyse du contexte social et des itinéraires.

Les statistiques espagnoles indiquent que le nombre de mineurs marocains qui résident d'une manière illégale en Espagne a connu une augmentation importante, il est passé de 382 en 1998 à 705 en 1999, à 1.134 en 2000, pour atteindre 4.100 en 2005 sur un total de 9.150 migrants mineurs non accompagnés.

Les migrants des pays d'Afrique sub-saharienne se sont progressivement associés à ceux du Maroc pour alimenter ces migrations irrégulières et finir par constituer désormais la majorité des personnes impliquées dans ce mouvement (voir ci après). Le spectre s'est élargi à d'autres zones géographiques d'Asie et du Moyen-Orient.

Interceptions des migrants irréguliers

Les statistiques sur les interceptions de personnes en situation d'illégalité par les autorités marocaines révèlent l'importance et l'évolution du phénomène entre 2000 et 2005 (Tableau 2). Ces interceptions sont en légère croissance, de 24.245 cas en 2000 à près de 30.000 en 2005. Ensuite, elles ont connu un déclin significatif à partir de 2005 en raison de l'intensification du contrôle aux frontières marocaines du nord et, par conséquent, de la réorientation du mouvement vers les pays du sud comme la Mauritanie et le Sénégal.

A l'exception de l'année 2002, le nombre d'arrestations de migrants clandestins en provenance des pays d'Afrique subsaharienne dépasse celui des nationaux. La différence entre les deux nombres tend à augmenter pour atteindre son maximum en 2005. En 2006, 16.560 tentatives d'émigration clandestine ont été avortées, dont 9.469 concernent les originaires d'Afrique subsaharienne, soit 58%. Le nombre de candidats à l'émigration irrégulière d'origine marocaine a enregistré une baisse de 11% par rapport à 2005. En 2007, 14.449 tentatives d'émigration irrégulière ont été interrompues par les services de l'ordre, dont 7.027 concernent les migrants subsahariens.

Tableau 2 : Les interceptions des migrants clandestins entre 2000 et 2007 selon l'origine

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nationaux	9.850	13.002	16.100	12.400	9.353	7.914	7.091	6.619
Etrangers	14.395	15.000	15.300	23.851	17.252	21.894	9.469	7.830
Total	24.245	28.002	31.400	36.251	26.605	29.808	16.560	14.449

Source : Ministère de l'Intérieur, Maroc.

Par ailleurs, selon l'Association des Familles et des Victimes de l'Immigration Clandestine (AFVIC), au cours de l'année 2007, le Maroc compte un stock de 10.000 à 15.000 migrants irréguliers provenant, essentiellement, des pays de l'Afrique subsaharienne. Selon l'Organisation Internationale pour les Migrations, ce chiffre oscille entre 10.000 et 20.000.

Ces migrants sont originaires d'une quarantaine d'Etats africains. La majorité d'entre eux, selon le Ministère de l'Intérieur marocain, sont originaires du Mali, du Sénégal, de la Cote d'Ivoire, de la Gambie, du Nigeria et du Ghana. Mais l'identification de leur nationalité demeure souvent difficile en raison de l'ambiguïté de leur déclaration. Les personnes arrêtées pour séjour illégal sont parfois reconduites aux frontières ou rapatriées par les autorités Marocaines. Elles peuvent donner aussi une idée assez claire de l'ampleur du phénomène de la migration irrégulière. Bien que les chiffres sur les expulsions ou le refoulement aux frontières soient difficiles à évaluer avec exactitude, une estimation de 15.000 individus expulsés a été avancée pour l'année 2005.⁴

⁴ M. Khachani, « l'émigration subsaharienne au Maroc », le Maroc comme espace de transit, 1^{ère} édition novembre 2006.

En outre, les chiffres disponibles sur le rapatriement par les autorités marocaines des migrants irréguliers, ayant exprimé volontairement le désir de retourner dans leur pays d'origine, indiquent que durant la période 2004-2007, 8.423 migrants subsahariens ont été transférés chez eux en coordination avec les représentations diplomatiques de leurs pays. Le rapatriement concerne essentiellement et par ordre d'importance, les ressortissants Sénégalais (40,9%), Nigériens (25,3%), Maliens (18,8%), Gambiens (5,2%), Camerounais (3,4%), Ghanéens (2,6%), Guinéens (2,3%), etc.

Réfugiés et demandeurs d'asile

Les réfugiés quant à eux sont peu nombreux au Maroc. Durant la période 2005-2007, le bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés au Maroc (UNHCR) a reçu environ 3.200 demandes d'asile, soit une moyenne d'environ 100 demandes d'asile par mois en 2006 et 60 demandes par mois en 2007. Parmi ces demandeurs d'asile, 650 réfugiés ont été reconnus. En prenant en considération 136 réfugiés reconnus par les autorités marocaines avant 2005, le nombre total des réfugiés au Maroc s'élève à 786 jusqu'à fin 2007. Ils sont essentiellement originaires de la Côte d'Ivoire, de la République Démocratique du Congo et d'Iraq. La majorité de ces réfugiés réside dans les centres urbains, essentiellement à Rabat/Salé et à Casablanca. Ils sont âgés en majorité de 18 à 59 ans dans une proportion de 80 % et les proportions de femmes et d'enfants sont respectivement d'environ 30 % et 22 %.

Profil démographique et socio-économique des migrants subsahariens au Maroc

L'Association Marocaine d'Etudes et Recherches sur la Migration (AMERM) a réalisé au Maroc, en partenariat avec le Comité International pour le Développement des Peuples (CISP), une enquête sur les flux migratoires en provenance de l'Afrique subsaharienne durant la période mars- avril 2007.

Cette enquête, qui a ciblé un échantillon de 1.000 migrants subsahariens répartis dans les villes de Casablanca, Rabat, Tanger, Oujda, et Laâyoune, s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche mené dans les trois pays du Maghreb central (Maroc, Algérie et Tunisie). Elle a pour objectif de mieux approcher, connaître et comprendre le processus migratoire des régions subsahariennes.

Age, sexe et état matrimonial

Les données font apparaître que sur les 1.000 migrants subsahariens enquêtés au Maroc, les ressortissants du Nigeria sont incontestablement les plus nombreux (15,7%) suivis en seconde position par les maliens (13,1%). Viennent ensuite, les sénégalais (12,8%), les congolais (10,4%) les ivoiriens (9,2%), les guinéens (7,3%) et les camerounais (7%) ; puis, et en nombre plus restreint, les gambiens (4,6%), les ghanéens (4,5%), les libériens (3,8%) et les sierra léonais (3,1%). L'enquête a également permis de relever la présence de migrants de treize autres nationalités que celles susmentionnées.

La structure par sexe montre une nette prédominance des hommes. 20,3% seulement de la population étudiée étaient des femmes. L'âge des migrants subsahariens en transit au Maroc oscille entre 15 et 47 ans et leur âge moyen se situe à 27,7 ans. Par ailleurs, 14,8% des migrants subsahariens sont mariés. Au cours de leur séjour au Maroc, la structure familiale évolue significativement. En effet, 7,3% des migrants subsahariens enquêtés avaient une attache familiale : ils vivent soit avec leurs conjoints (3,3%), soit avec leurs conjoints et enfants (2,6%), soit uniquement avec des enfants (0,9%) ou avec d'autres membres de la famille (0,5%).

Voies d'accès et durée de séjour

Concernant les voies d'accès au territoire marocain, la majorité des migrants subsahariens sont arrivés au Maroc par voie terrestre. Seulement 13,2% sont arrivés par avion, donc par un poste frontière officiel. Le principal point d'accès de ces migrants au Maroc est la frontière avec l'Algérie, soit 73,5%

(dont 55,9% par la frontière de l'est et 17,6% par la frontière sud). 7,2% passent par l'Océan Atlantique et seulement 5,7% par la frontière du sud avec la Mauritanie.

La durée moyenne de séjour au Maroc se situe à environ 2,5 ans pour l'ensemble des migrants subsahariens enquêtés. Un peu moins du quart (24%) ont une ancienneté migratoire de 4-12 ans, un peu moins de deux tiers (65,5%) ont une ancienneté de 1 à 3 ans et presque un migrant sur dix (10,5%) a séjourné au Maroc pour une durée de moins d'un an. 14,3% des migrants sont arrivés directement au Maroc à partir de leur pays d'origine. En revanche, 83,7% des migrants ont traversé entre un et six pays lors de leur voyage pour arriver au Maroc. En outre, l'arrivée directe au Maroc à partir du pays d'origine concerne relativement moins de femmes que d'hommes.

La proportion de subsahariens ayant tenté la traversée plusieurs fois atteint 9,7% d'après les résultats de l'enquête. Cette proportion est relativement plus élevée chez les hommes (10,1%) que chez les femmes (8%) et chez les migrants issus du milieu urbain plus que ceux issus du milieu rural. La répartition des 9,7% de subsahariens ayant tenté la traversée plusieurs fois selon le nombre de tentatives d'émigration survenues auparavant montre que la grande majorité d'entre eux, soit 74% avaient déjà fait une autre tentative et un peu plus d'un cinquième, soit 21,9% avaient enregistré deux tentatives et seulement 4,2% avaient tenté 3 fois la traversée auparavant.

Etudes et qualifications

Concernant leur niveau d'études, moins du tiers des migrants sont sans niveau d'instruction (31,7%), 32,4% sont de niveau secondaire et 16,1% ont atteint le niveau supérieur. Ceci montre que le profil scolaire des migrants est assez élevé comparé à celui généralement observé auprès des populations d'Afrique subsaharienne. Selon le diplôme, on distingue certains lauréats détenteurs de diplômes supérieurs, les plus nombreux sont les diplômés des facultés qui représentent près de 8%. Les diplômés techniques lauréats des grandes écoles et Instituts sont rares (moins de 1%), les diplômés de techniciens et de cadres moyens représentent un peu plus de 1%, ceux ayant un diplôme de qualification professionnelle représentent 2,8% de l'échantillon. Globalement, un cinquième de l'échantillon a suivi une formation professionnelle (20,3%) dont 54,7% en milieu rural et 45,3% en milieu urbain.

Situation dans l'emploi et profession

La situation professionnelle avant le départ est un élément important dans l'explication de l'acte d'émigrer. Pour les aides familiaux (20% de l'échantillon) et les apprentis (6%), la recherche d'un emploi stable et rémunérateur est déterminante dans la prise de décision. Toutefois, il est à signaler la forte proportion des salariés des secteurs privé et public qui représentent respectivement 29% et 36% de l'ensemble de l'échantillon. Il en est de même pour les salariés avec un niveau d'étude supérieur (36%) et secondaire (10%). Les indépendants représentent plus du tiers de l'échantillon. Ils se répartissent majoritairement entre le groupe des sans instruction (37%) et celui des migrants avec un niveau d'études supérieur (près du tiers). Entre ces deux grands groupes, on trouve ceux ayant le niveau d'études primaire (20,5%) et secondaire (30%).

Selon la profession, un quart des migrants est sans profession. Les trois quarts restants se répartissent entre différentes professions dont les plus importantes sont les employés (19%), commerçants et intermédiaires commerciaux et financiers (16%), manœuvres non agricoles, manutentionnaires et travailleurs des petits métiers (10%), exploitants agricoles, pêcheurs et forestiers (9,6%), ouvriers et manœuvres agricoles de la pêche (9%), artisans et ouvriers qualifiés des métiers artisanaux (7%).

Raisons d'émigration

Il est révélateur que le chômage n'ait été cité comme principale motivation pour s'expatrier que par un peu plus de la moitié (54%) des migrants dont trois cinquième sont issus du milieu urbain. 85% des migrants ont déclaré l'insuffisance du revenu perçu pour subvenir aux besoins personnels, comme motivation de leur émigration. Pour 81% des migrants, le revenu perçu dans le pays d'accueil ne permet pas de subvenir aux besoins de leurs familles. Le manque de perspectives socio-économiques est déclaré comme l'une des motivations de la migration dans 86% des cas. Le sentiment d'insécurité qu'éprouvent près du tiers des migrants (32%) conforte chez eux le sentiment d'absence de perspectives socio-économiques. 17% de l'échantillon ont avancé comme raison de leur émigration les études. Cette motivation intéresse surtout les migrants du niveau du secondaire (30%) et du supérieur (37%). Pour un tiers des migrants enquêtés, rejoindre un ou plusieurs membres de la famille constitue un des motifs de leur départ. 38% veulent en plus rejoindre des amis.

Coût du voyage

Le coût du voyage est un des aspects révélateurs de la portée économique du projet migratoire. La préparation et la réalisation du projet fait entrer en jeu divers comportements à caractère économique : épargne, emprunt, investissement, anticipation, etc. Pour l'échantillon, le coût du voyage révèle une concentration sur la tranche se situant entre 1.000 et 2.000 Euros (52%). Seul le quart environ (26%) des migrants ont dépensé moins de 1000 Euros. En revanche, 11% de l'échantillon ont dépensé entre 2.000 et 3.000 Euros et 2,5% ont dépensé plus de 3.000 Euros

Quant à la disponibilité du montant requis pour l'accomplissement du projet migratoire, plus de 47% des migrants ont déclaré en disposer. Les autres, 53% des migrants, ont été contraints à chercher différents moyens pour financer leur voyage. Le recours à l'épargne personnelle est fréquent. Près des deux tiers des migrants (65%) ont déclaré que leur projet migratoire était financé par l'épargne sur leur revenu personnel issue principalement de leur travail.

Quant aux autres moyens de financement, 71% ont déclaré avoir bénéficié de l'aide familiale dont 74% chez les hommes et 58% chez les femmes. 22% ont déclaré avoir bénéficié de l'aide amicale dont 21% chez les hommes et 28% chez les femmes. 23% ont eu recours à l'emprunt dont 27% chez les hommes et 9% chez les femmes. L'aide amicale a été citée par 27% du groupe des chômeurs, par 25% des étudiants, par 31% des femmes au foyer et par 50% des « autres inactifs ». L'emprunt est plus cité dans le cas des « autres inactifs » (56% du groupe), 35% des chômeurs contre seulement 19,5% des étudiants, 19% des femmes au foyer et 14% des actifs occupés.

Conditions de vie, revenu et habitat

L'enquête révèle un déficit crucial d'information auprès des migrants. Près des deux (62%) n'ont pas été informés sur les risques du voyage. D'ailleurs, la plupart des migrants ont été confrontés, à des degrés divers, à un grand nombre de problèmes durant leur parcours. Etant majoritairement en transit, plusieurs autres difficultés d'ordre économique et social ne sont pas à exclure pour la suite du voyage.

En outre, 76% des subsahariens interrogés vivent au Maroc « sans-papiers ». 21,5% sont demandeurs d'asile et seulement une faible proportion (2%) affirment avoir obtenu le statut de réfugiés. Plus de la moitié de l'échantillon déclare n'avoir aucune source de revenu (59,4%). 18,8% affirment vivre de la mendicité et 11,5% exercer des petits métiers. 7,9% ont répondu recevoir diverses aides fournies par des associations caritatives ou d'autres structures. Parmi ceux qui reçoivent de l'aide, 44,4% bénéficient de la solidarité familiale.

Seuls 2,3% déclarent avoir un travail régulier. Le secteur le plus fréquemment cité est celui du bâtiment (20,8%), suivi par le petit commerce (18,8%) et les travaux domestiques (18,8%) où hommes (14,6%) et

femmes sont représentés avec une prédominance de ces dernières (37,5%). 16,7% affirment travailler dans le secteur de l'artisanat. Seuls 4,2% ont exercé des activités dans le secteur de l'agriculture.

Qu'ils travaillent ou qu'ils vivent d'expédients, les subsahariens disposent de très faibles ressources et dépensent peu. La fourchette des revenus déclarés varie entre moins de 500 DH et 3.600 DH (dirham marocain). La majorité, soit 41,9% a un revenu qui varie entre 500 et 1000 DH, 27,9% entre 1000 et 2000 DH, 23,3% ont un revenu inférieur à 500DH et seule une minorité a un revenu entre 2000 et 3600 DH.

La majorité des migrants de l'échantillon (62,7%) vit dans des chambres collectives. 10,4% sont sans domicile, vivent dans des conditions particulièrement déplorable, dans la rue ou dans des cimetières, ou même dans les forêts. 7,5% disposent d'une chambre individuelle, 5,8% sont hébergés chez l'habitant (connaissance, ami, employeur, etc.). 3,4% habitent sur leur lieu de travail (baraquement, épicerie, garage, chantier, etc.).

Perceptions des migrants subsahariens

L'analyse du discours des subsahariens montre que ces derniers se sentent globalement « rejetés » par la société marocaine. 27,3% d'entre eux estiment que les marocains les perçoivent de manière négative et les considèrent comme « inférieurs ». 22,6% des répondants estiment que les marocains éprouvent un sentiment de mépris à leur égard. La proportion la plus élevée, soit 28,9% des migrants, pense que les marocains ont peur d'eux et les perçoivent comme menaces à leur sécurité. Ces risques relèveraient non seulement de la délinquance, du banditisme et du trafic, mais également de la sorcellerie et des maladies contagieuses comme le VIH/Sida.

A l'inverse de ceux qui se pensent « dévalorisés » à tout point de vue, un certain nombre de subsahariens évoque des attitudes positives à leur égard évoquant des déclarations du genre : « Nous sommes tous de la même famille », « nous sommes frères et sœurs ». Cette affirmation est apparue comme importante dans les réponses obtenues. D'autres critères ont été évoqués pour expliquer cette communauté de destin, comme la pauvreté et l'appartenance religieuse commune (11,6% de répondants). Enfin, il va sans signaler que seulement 1,4% des migrants subsahariens estiment que les marocains les perçoivent comme des personnes « victimes d'inégalités au niveau national et international ».

Par ailleurs, 3% des migrants subsahariens pensent que les marocains leur « témoignent du respect ». Ils les considèrent comme des personnes « courageuses et combatives, admirables par leur détermination à réaliser leur projet migratoire et leurs capacités à résister à leurs conditions de vie difficile ». Comment les subsahariens perçoivent les marocains ? Les subsahariens sont 24,1% à penser que les marocains sont « solidaires » et 43,1% pensent que les marocains sont « accueillants et agréables ».

Projet futur des migrants subsahariens

S'agissant des projets futurs des migrants subsahariens, 72,6% entendent aller jusqu'au bout de leur projet migratoire et 10,6% veulent retourner dans leur pays d'origine. Un pourcentage non négligeable de 14,3% sont indécis et n'envisagent aucune solution pour leur avenir. Enfin, une infime minorité déclare vouloir rester au Maroc (2,3%).

Bibliographie

- M. Khachani, 2006. « L'émigration subsaharienne au Maroc », le Maroc comme espace de transit, 1^{ère} édition, novembre 2006.
- M. Lahlou et C. Escoffier, 2002. « L'Immigration irrégulière subsaharienne à travers le Maroc », Rapport de l'enquête migrants menée au Maroc, cahiers de migrations internationales, 54F, BIT, Genève.
- M. Mghari, 2007. « Profil démographique et mobilité géographique des Marocains résidant à l'étranger », *Les Marocains Résidant à l'Etranger, analyse des résultats de l'Enquête sur l'Insertion socio-économique dans les Pays d'Accueil*, CERED, Rabat.
- M. Mghari, 2007. « Profils sociodémographique et itinéraire des migrants subsahariens en transit au Maroc », Rapport préliminaire, novembre 2007.
- M. Mghari, 2007. « Caractéristiques sociodémographiques des migrants subsahariens en transit au Maroc », *l'immigration subsaharienne au Maroc, Analyse des résultats de l'enquête de 2007*, Association marocaine d'études et de recherches sur les migrations (AMERM).
- M. Mghari et M. Khachani, 2006. « l'immigration marocaine en Espagne », Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (CARIM), Institut Universitaire Européen (IUE) Florence (Italie).
- F. Vacchiano, 2007, « l'émigration des mineurs entre le Maroc et l'Italie, analyse du contexte social et des itinéraires.
- A.S. Wender, 2004. « Situation alarmante des migrants subsahariens en transit au Maroc et les conséquences des politiques de l'Union Européenne », Cimade, octobre 2004.

Maroc : la dimension juridique des migrations

*Khadija Elmadmad*¹

Introduction

Depuis l'avènement du règne du Roi Mohammed VI et plus particulièrement depuis les années 2000, le Maroc est entré dans une phase de réformes juridiques et sociales. Celle-ci se concrétise, notamment, par la promulgation de nouvelles lois qui prennent souvent comme référence les principes internationaux des droits de l'homme (tels que le nouveau Code pénal, le Code de la famille ou le Code du travail) et l'adoption de mesures visant à assurer un certain développement économique et social du pays (comme l'initiative du développement humain ou INDH). Ces réformes auront sans doute, dans un proche avenir, un certain impact sur la migration dans le pays : retour des compétences marocaines immigrées à l'étranger, atténuation des émigrations, notamment de l'émigration irrégulière vers l'Europe, une meilleure protection des immigrés vivant au Maroc etc.

Les années 2007 et 2008 ont été marquées au Maroc par des événements fort importants dans le domaine de la migration. Parmi ces événements, nous pouvons citer la promulgation du nouveau Code de la nationalité, l'institution du Conseil de la Communauté des Marocains à l'étranger, la conclusion d'un accord de siège avec le Haut Commissariat pour les Réfugiés, en plus de certaines actions significatives telles que la participation à diverses rencontres en relation avec la migration ou la prise de certaines décisions concernant la migration clandestine et saisonnière.

I. Le nouveau code marocain de nationalité et son impact sur les enfants issus de mariage mixte

L'année 2007 a été notamment, l'année de la révision du Code marocain de nationalité (qui datait du 19 septembre 1958) qui l'a rendu plus égalitaire et moins sexiste. Cette révision a consacré l'égalité entre la femme et l'homme pour le transfert de la nationalité marocaine aux enfants issus d'un mariage mixte. Cet amendement a longtemps été revendiqué par les associations de femmes et par de nombreux militants des droits humains. Auparavant, des enfants nés de femmes marocaines et de pères étrangers ont rencontré beaucoup de problèmes, surtout lorsque les pères étaient originaires de pays où les enfants ne pouvaient ni entrer ni vivre en sécurité (comme c'est le cas des Palestiniens ou les Irakiens) ou quand les enfants ont été abandonnés par leurs pères étrangers.

La décision d'octroyer la nationalité marocaine à des enfants nés d'une mère marocaine et d'un père étranger a été prise par le Roi Mohammed VI dans un discours prononcé le 30 juillet 2005 à l'occasion de la fête du trône². Le projet du nouveau Code a été présenté le 8 mars 2007 à la deuxième Chambre du Parlement marocain, date de la journée internationale des femmes³.

La réforme du Code de nationalité de 1958 vise l'harmonisation des dispositions de ce code avec le Code marocain de la famille ou *Moudouwana* du 5 février 2004 qui a instauré une certaine égalité entre la femme et l'homme. Plusieurs dispositions du Code de la famille de 1956 ont été révisées en

¹ K. ELMADMAD est Professeur de Droit, Avocate, Titulaire de la Chaire UNESCO « Migration et Droits Humains » et Présidente de l'Association « Migrations et Droits »

² Voir le texte intégral du Discours de SM le Roi Mohammed VI du 30 juillet 2005 annonçant la révision du Code de nationalité marocaine dans la base des données juridiques concernant le Maroc du site web de CARIM : www.carim.org

³ Il a été considéré comme un cadeau royal à toutes les femmes marocaines pour la journée du 8 mars.

2004 (et notamment les articles 146 et 150) afin de préserver les droits et la dignité des femmes et des enfants, selon les instructions du discours royal du 30 juillet 2005⁴.

Tant la terminologie utilisée dans l'ancien Code de la nationalité que son contenu, étaient complètement en décalage avec ceux du Code de la famille et en quasi-rupture avec la vision réformatrice et moderniste introduite au Maroc depuis les années 2000.

Le Code de la nationalité de septembre 1958 n'accordait pas à la Marocaine le droit de transmettre automatiquement sa nationalité à ses enfants (comme c'est le cas pour l'homme marocain), *a fortiori* à son époux. L'article 6 de ce Code, relatif à la nationalité par la filiation, stipulait : " 1) *Est Marocain l'enfant né d'un père marocain*, 2) *l'enfant né d'une mère marocaine et d'un père inconnu*".

Cette disposition de la loi est rendue obsolète par le nouveau Code de la famille et a été amendée comme suit : "*Est Marocain l'enfant né de père marocain ou de mère marocaine*"⁵.

Cet amendement a ainsi permis à toutes les femmes marocaines vivant au Maroc ou à l'étranger de jouir sur le même pied d'égalité que les hommes d'une personnalité indépendante après le mariage et de bénéficier du droit de transmettre leur nationalité à leurs enfants, tout en prenant en considération la protection de l'intérêt suprême de l'enfant, de ses droits et la reconnaissance de sa pleine citoyenneté dès sa naissance.

La réforme du Code de Nationalité ou loi 62-06 du 23 mars 2007 a été réalisée en réponse aux attentes légitimes de tous les Marocains et des citoyens concernés par ce Code, notamment les Marocains et les Marocaines résidant à l'étranger. Elle a surtout rendu justice aux enfants nés de femmes marocaines dont certains (qui n'ont connu que le Maroc comme pays d'appartenance) étaient marocains socialement mais pas juridiquement. Certaines dispositions de ce Code sont cependant, en deçà des aspirations des femmes marocaines et restent relativement inégalitaires, notamment celles relatives au droit des femmes marocaines de transférer leur nationalité à leur époux étranger.

II. Une nouvelle structure de la migration : le conseil de la communauté marocaine à l'étranger ou ccme

La communauté marocaine à l'étranger est en évolution perpétuelle. Les autorités marocaines essaient toujours et par divers moyens de rester en contact avec cette communauté, notamment à travers des institutions spécifiques. L'année 2007 a été marquée par la décision de créer un Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (CCME) et l'année 2008 a vu le commencement de ses activités.

La communauté marocaine à l'étranger

La communauté marocaine résidant à l'étranger a évolué et son profil a beaucoup changé. En moins de 15 ans, elle a connu une véritable explosion démographique. En 1993, 1.300.000 Marocains de l'étranger étaient inscrits sur les registres des consulats. En décembre 2007, ils étaient 3 300 000.⁶

En moins de quatre décennies, l'émigration marocaine s'est profondément transformée, à cause notamment :

- d'une mondialisation de plus en plus affirmée (les émigrés marocains sont aujourd'hui implantés sur tous les continents, même si le poids de l'Europe reste de loin prédominant),

⁴ Voir le texte du Code marocain de la famille dans la base des données juridiques du Maroc dans le site web du CARIM : www.carim.org

⁵ Voir le texte du nouveau Code marocain de nationalité dans la base des données juridiques concernant le Maroc sur le site web du CARIM : www.carim.org

⁶ Voir le bulletin électronique *Dounia News* (DN), n° 822, Semaine du 2 au 8 juin 2008 : www.dounia-news.com

- d'une féminisation croissante (près d'un émigré marocain sur deux est une femme),
- de la sédentarisation définitive dans les pays de résidence (avec l'émergence des deuxième et troisième générations, nées et socialisées ailleurs qu'au Maroc),
- de l'extension des aires de recrutement à l'ensemble des régions du Maroc,
- de la diversification des profils socioprofessionnels des émigrés marocains⁷.

De manière générale, le niveau scolaire des émigrants marocains s'est élevé et l'émigration illégale, encouragée par le développement des réseaux de trafic d'êtres humains, reste un trait majeur, et ce, malgré les efforts publics de ces dernières années en matière de contrôle des frontières.

L'enracinement dans les pays de résidence, que révèle notamment le fort mouvement de naturalisation des Marocains (es), reste un processus complexe et contrarié par la xénophobie et les manifestations diverses de discrimination. Ce processus va de pair avec le maintien de rapports affectifs très forts avec le Maroc, rapports qui se manifestent de différentes manières : retours massifs lors des périodes estivales, hausse du montant global des transferts de revenus, implication de centaines d'associations d'émigrés dans des projets de développement au Maroc⁸.

Une donnée importante s'impose désormais parce qu'inscrite dans le droit : la double nationalité des Marocains (es), et tout porte à croire qu'elle ne peut que s'amplifier. Relevant et appartenant à deux ordres juridiques distincts (celui du pays d'origine et celui du pays d'accueil, avec tout ce que cela implique en termes de droits et de devoirs), les Marocains (es) de l'étranger sont de moins en moins des résidents étrangers dans leurs pays d'accueil et de plus en plus des citoyens à part entière. Et, même lorsqu'ils n'ont pas opté pour la nationalité des pays de résidence, des avancées démocratiques permettent aux Marocains (es) émigrés (es) des formes multiples de participation à la vie de la Cité (droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, élection de délégués syndicaux, de prud'hommes, droit d'association, etc.), amplifiant et rendant plus concret l'exercice d'une citoyenneté de résidence.

La création du Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger et la nomination d'une partie de ses membres

Le Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger (CCME) a été annoncé par Sa Majesté le Roi Mohammed VI lors de son discours du 6 novembre 2005⁹. Cette nouvelle structure de la migration a vu le jour au Maroc par le Dahir n° 1.07.208 du 21 Décembre 2007 portant création du Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger¹⁰.

Cette nouvelle instance gouvernementale dédiée aux Marocains à l'étranger a été mise en place avec la nomination de 37 des 50 membres de ce Conseil longtemps attendu¹¹. Selon les déclarations officielles, ce conseil sera chargé de mettre en oeuvre un meilleur système de représentation de la communauté marocaine de l'étranger.

⁷ Informations tirées d'une interview du Président du nouveau Conseil de la Communauté marocaine à l'étranger conduite par l'hebdomadaire marocain *Aujourd'hui le Maroc* le 7 juin 2008, voir *ibidem*

⁸ Par exemple, en septembre 2008, près de 1,2 million de personnes ont traversé les frontières marocaines durant la phase retour de l'opération Transit des Marocains résidant en Europe, voir journal *Le Matin* du 16 septembre 2008, p.1.

⁹ Voir le texte de ce discours royal dans la base des données juridique du Maroc sur le site web de CARIM : www.carim.org

¹⁰ Voir le texte du Dahir portant création du CCME dans la base des données juridiques du Maroc sur le site web du CARIM : www.carim.org

¹¹ Voir la première liste des membres de ce Conseil dans la base des données juridiques du Maroc sur le site web du CARIM : www.carim.org

Les membres de ce conseil qui résident principalement en Europe et en Amérique du Nord effectueront un mandat de quatre ans. Driss El Yazami a été nommé Président du CCME¹² et Abdellah Boussouf secrétaire général¹².

Le CCME est chargé de fournir au Roi des avis et des recommandations sur les projets de textes législatifs et réglementaires sur l'émigration et les orientations des politiques publiques, ainsi que sur les mesures visant à garantir les droits des Marocains Résidant à l'Étranger et renforcer leur contribution au développement humain national, régional et local.

La mission et le programme d'activités du Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger

Le Conseil a deux missions essentielles : émettre des avis consultatifs et faire des travaux de prospective. Il sera par exemple, appelé à s'exprimer sur tout projet de loi ou de règlement intéressant les Marocains résidant à l'étranger, mais aussi à collaborer à l'élaboration des politiques publiques en la matière. Ses activités sont sanctionnées par la publication de rapports annuels soumis au Souverain et d'un rapport tous les deux ans sur l'état des communautés marocaines dans le monde.

Selon les termes de son Secrétaire Général, le Conseil sera un « laboratoire d'idées » qui aura pour mission « de faire des études pour aider à la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques, de mener des réflexions pour contribuer à mieux comprendre les mutations des Marocains du monde et de trouver des solutions aux grands problèmes de la communauté émigrées ».

Cette mission est mise en œuvre à travers la signature de conventions avec différentes institutions telles que des universités ou des organismes nationaux et internationaux oeuvrant dans le domaine de la migration.

Les critiques adressées au Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger

Plusieurs critiques ont été adressées à cette nouvelle structure marocaine de la migration. Elles ont d'abord porté sur la composition du CCME et la cooptation de ses membres.

Aussi, certains agissements de la petite équipe qui a accompagné la création de ce conseil ont fait dire à certains experts que, dès le début, il y avait une intention de fermer la nouvelle structure à certaines compétences et à certains représentants jugés comme « indésirables », pourtant connus par leurs écrits ou actions dans les domaines de la migration et les droits des migrants¹³. Selon ces critiques, le petit « *groupe d'experts du CCME* » qui a pris les commandes s'est comporté en « *un véritable makhzen* » de la communauté marocaine à l'étranger et de l'expertise en matière de migration, en imposant ses lois et ses choix pour la sélection des membres du CCME et de ses.

Certains Marocains résidant à l'étranger (MRE) sont même allés jusqu'à dire ouvertement non au CCME et ont appelé à son boycott¹⁴.

Ainsi, dès le début, la méthode de travail du CCME a donné lieu à beaucoup de mécontentement et a créé une certaine division aussi bien parmi les MRE que parmi les chercheurs et les spécialistes de la migration à l'intérieur comme à l'extérieur du pays¹⁵.

¹² A. BOUSSOUF est Directeur du Centre Euro-Islamique pour la Culture et le Dialogue de Charleroi, en Belgique, et Vice Président du Conseil Français du Culte Musulman.

¹³ Sur cette question, voir, entre autres, A. BELGUENDOZ, *Plaidoyer pour les citoyens marocains à l'étranger : un combat pour les droits humains, des Amicales au Conseil*, Imprimerie Beni Snassen, Salé, 2008.

¹⁴ Cf. <http://www.lapetition.be/en-ligne/-non-au-haut-conseil-de-la-communaut-marocaine-letranger-305.html>

¹⁵ Le Président du CCME a déclaré à ce sujet le 07 juin 2008 que : « *Pour aboutir à son avis, le CCDH avait à l'époque déployé une méthode participative sans précédent. Dans le temps imparti, c'est-à-dire moins de six mois, il avait organisé quatre séminaires thématiques qui avaient rassemblé à Rabat plus de 800 acteurs associatifs de l'émigration marocaine et les réunions organisées dans les 20 pays de résidence avaient regroupé plus de 1500 responsables* ».

Le CCME s'ajoute aux diverses institutions qui œuvrent déjà dans le domaine de la migration et des affaires des Marocains à l'étranger. Soit les missions diplomatiques, le Ministère chargé de la Communauté Marocaine Résidant à l'Etranger, la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger, la Fondation Mohammed V pour la Solidarité, le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme ou CCDH, et les multiples Centres et Instituts universitaires travaillant sur la migration et sur les Marocains de l'étranger dans les diverses villes marocaines. Sans oublier l'existence de diverses associations très actives dans le domaine de l'émigration marocaine aussi bien à l'intérieur du Maroc qu'à l'étranger. Les activités du CCME risquent ainsi de mener à un dédoublement des actions, à la balkanisation des décisions et des réflexions et à l'aggravation du gaspillage en ce domaine. Le programme que le CCEM s'est tracé pour les années 2008 et 2009 le prouve bien. Il semble reprendre des activités et actions déjà accomplies par les diverses acteurs qui agissent en matière de migration au Maroc.

Par ailleurs, le CCME sera, sans doute, confronté à des problèmes inhérents à la communauté marocaine à l'étranger. Par exemple, la double appartenance au pays d'origine et au pays d'accueil de cette communauté pose un défi, celui d'une double appartenance politique. Les dirigeants du CCME arguent qu'ils se sont inspirés des expériences d'autres institutions étrangères similaires telles que l'Assemblée des Français à l'étranger, le Conseil des Italiens, des Espagnols, des Maliens, des Litvaniens ou des Portugais.

III. L'accord de siège avec le haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la protection des réfugiés au Maroc

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) était présent au Maroc depuis les années 1965 avec une représentation honorifique à Casablanca, transférée à Rabat en 2004. Le 20 juillet 2007, le gouvernement marocain a signé un accord de siège avec le HCR pour lui permettre d'être pleinement représenté dans le pays.

Depuis 2007, le HCR s'est doté d'une Représentation à part entière au Maroc qui lui permet, selon les termes même des Responsables du Bureau du HCR à Rabat, de « *s'acquitter pleinement de son mandat et de sa mission dans le pays* ».

En 1956, le Maroc avait adhéré à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et en 1971 il avait ratifié le Protocole y afférant du 31 janvier 1967.

Le 29 août 1957, le Maroc a promulgué le Décret Royal 5-57-1256 fixant les modalités d'application de la Convention de Genève de 1951. Ce décret est entré en vigueur le 6 septembre 1957 et confie la protection juridique et administrative des réfugiés au Bureau des Réfugiés et des Apatrides (B.R.A), relevant de la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération. L'article 2 de ce Décret stipule que le même bureau reconnaît la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat du HCR ou qui remplit les critères de la définition de « *réfugié* » telle que stipulée dans la Convention de 1951. Mais ce décret ne semble jamais avoir été respecté. Le BRA a octroyé très peu de statut de réfugiés, et toujours à la demande du HCR. Depuis 2004, le BRA semble avoir suspendu ses activités en matière d'octroi du statut de réfugié¹⁶.

En l'absence d'une procédure marocaine effective en matière d'asile, c'est le bureau du HCR à Rabat qui enregistre les demandeurs d'asile et conduit la détermination du statut de réfugié. Depuis la signature de l'accord de siège du 20 juillet 2007, les choses semblent changer dans le pays. Pour le Représentant

(Contd.) _____

religieux, élus d'origine marocaine, entrepreneurs, Un questionnaire avait aussi été adressé par Internet à plus de 2000 personnes et avait été renseigné par plus de 500 individualités. Il a abouti à un avis qui propose sagement une expérience transitoire pour se donner le temps de la réflexion sur le sujet de la participation citoyenne des marocains du monde au projet de société démocratique marocain ».

¹⁶ Voir pour plus de détail, le document du bureau du HCR à Rabat distribué lors de la célébration de la journée mondiale des réfugiés le 20 juin 2008 et intitulé : *20 juin : Journée Mondiale du Réfugiés*, p.1

du HCR à Rabat, la signature de cet accord est « *l'expression de la volonté du gouvernement marocain de mettre en place un dispositif législatif et institutionnel pour gérer la question de l'asile et des réfugiés* », en remplacement du système actuel, jugé incomplet et pas assez protecteur pour les réfugiés et les demandeurs d'asile¹⁷. Le Représentant du HCR a précisé le 20 juin 2008 que « *L'UNHCR et les départements concernés ont mis ensuite en place un échange d'informations, d'analyses et d'étude pour l'élaboration d'un tel dispositif qui offrirait un cadre juridique et institutionnel complet permettant de mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Genève* ». ¹⁸

Par ailleurs, depuis son installation à Rabat, le HCR a commencé à mettre en place une stratégie pour la promotion du droit des réfugiés et l'assistance aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, en collaboration avec certains acteurs de la société civile marocaine.

Le transfert du bureau du HCR de Casablanca à Rabat ainsi que la signature de l'accord de siège ont été considérés par certains critiques de la politique migratoire européenne « *d'externalisation des frontières* », comme un signe de pression européenne sur le Maroc pour lui faire assumer, malgré lui, la responsabilité des demandeurs d'asile qui transitent par le pays pour chercher l'asile sur le continent européen¹⁹.

IV. Diverses actions et décisions en relation avec la migration

Diverses actions ont marqué les années 2007 et 2008 au Maroc dans le domaine de la migration. Parmi ces actions, nous pouvons citer en premier lieu la participation active du pays dans les réunions et les programmes d'action de l'Organisation Internationale pour les

Migrations à Genève, le plan d'action du Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Communauté Marocaine à l'Etranger, la participation du Maroc à plusieurs rencontres en relation avec la migration ou des actions relatives à la migration clandestine.

Le Maroc et l'Organisation Internationale pour les Migrations

Le Maroc est membre de l'Organisation Internationale pour les Migration (OIM) qui possède une représentation dans le pays. L'OIM collabore continuellement avec le pays dans plusieurs activités relatives à la migration²⁰. Parmi ces activités on peut mentionner l'organisation de colloques et de conférences spécialisés, la formation en matière de migration, l'assistance aux migrants, l'appui au rapatriement des immigrés subsahariens en situation irrégulière au Maroc, etc.

Dans son discours lors de la 94^{ème} session du Conseil de l'OIM le 29 novembre 2007 à Genève, le Ministre marocain Délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Communauté Marocaine Résidant

¹⁷ D'après la déclaration faite à Rabat le 20 juin 2008 par le Représentant du HCR au Maroc, Monsieur Johannes Vander Klaw, lors de la célébration de la journée mondiale des réfugiés.

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ Voir, par exemple, le paragraphe du rapport relatif au rôle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés à Rabat dans la section intitulée : Situation de la migration clandestine en transit au Maroc in *Asociacion pro derechos humanos de Andalucia, Droits de l'homme à la frontière sud 2007*, Rapport élaboré par B. ESPUCHE, M. ANGELES MARCO et R. LARA avec la collaboration de C. RODIER, F. MIRAGLIA et A. CALLUS, cf. : www.apdha.org

²⁰ Pour les relations entre le Maroc et l'OIM, voir le site web du Ministère marocain des Affaires Etrangères et celui de l'OIM. Pour ces relations au cours de l'année 2007 particulièrement, voir le discours du Ministre chargé de la Communauté Marocaine Résidant à l'étranger à l'OIM en novembre 2007 ainsi que la déclaration de l'Ambassadeur marocain Représentant permanent :

Discours de S.E M.Mohammed AMEUR, Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Communauté Marocaine Résidant à l'Etranger lors de la 94ème session du Conseil de l'OIM, Genève le 29 novembre 2007. ; Déclaration de S.E. M.Mohammed LOULICHKI, Ambassadeur Représentant Permanent, à la 93ème session (extraordinaire) du Conseil de l'OIM, 7 Juin 2007

à l'Étranger, a présenté des informations détaillées sur le contenu de la coopération entre le Maroc et l'OIM. Il a déclaré aussi que le Maroc était disposé à « *abriter le Centre de Renforcement des Capacités pour l'Afrique* » que l'organisation projetait de créer en Afrique²¹.

Cependant, l'installation de l'OIM au Maroc et la multiplication de ses activités dans le pays ont été considérées par certaines ONG agissant dans le domaine des droits des migrants et, par des militants des droits humains, comme un autre signe de l'externalisation des frontières européennes. Plusieurs activités de l'OIM au Maroc sont soutenues financièrement par l'Union européenne, telles que le rapatriement des migrants subsahariens en situation irrégulière ou la formation en droit de la migration et en droit des réfugiés.

La stratégie du Ministère de la Communauté Marocaine Résidant à l'Étranger de 2008

Le plan quinquennal pour la promotion de la situation et des intérêts des Marocains de l'étranger tel que présenté par le Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Communauté Marocaine Résidant à l'Étranger lors de sa conférence de presse du 24 juin 2008, poursuit divers objectifs. Renouveler l'approche et la méthodologie adoptées dans la gestion des questions de la communauté marocaine résidant à l'étranger, veiller à l'élaboration et à l'exécution d'une politique nationale nouvelle à dimension stratégique à même de permettre de préciser les priorités et déterminer les missions qui incombent aux divers intervenants dans le domaine²².

Au niveau pédagogique, culturel et religieux, le plan prévoit la mise à niveau de l'enseignement de la langue arabe aux enfants de la communauté à l'étranger, l'instauration d'un programme gouvernemental participatif intégré pour l'orientation juridique et l'éducation islamique afin de renforcer les liens culturels des nouvelles générations avec leur mère patrie. Concernant l'aspect social et administratif, le plan s'assigne pour mission de régler les réclamations en instance des émigrés et ce en matière de douanes, de fiscalité et d'immobilier. Dans ce sens, il est prévu de traiter les différentes requêtes et conflits d'ordre administratif et juridique.

L'économie et la finance sont également prises en compte par ce plan. En effet, il est envisagé d'encourager les émigrés marocains à investir dans les secteurs productifs à travers la mise en place de différentes procédures susceptibles de faciliter cette opération. Et pour mieux garantir le bon déroulement du plan quinquennal, le Ministère chargé de la Communauté Marocaine Résidante à l'Étranger bénéficiera de l'appui d'autres administrations, notamment celle des Affaires Étrangères et de la Coopération afin de mettre à niveau et moderniser l'action consulaire, à travers la mise en place de nouveaux consulats.

Par ailleurs, le Ministère prévoit, au niveau de la coopération bilatérale, d'actualiser les accords bilatéraux portant sur la communauté marocaine résidant à l'étranger. Il est également envisagé d'instaurer des structures bilatérales permanentes pour la concertation et la négociation sur les conditions de résidence et les difficultés d'intégration. Enfin, et dans un souci de mieux communiquer avec la communauté marocaine résidant à l'étranger, le Ministère aura un portail national global qui proposera aux visiteurs différentes informations relatives au Maroc. La conférence de presse du 24 juin 2008 était aussi l'occasion pour le Ministre des MRE de présenter le programme national de transit (de l'Europe vers le Maroc et vice versa) et d'accueil des MRE pour les vacances de l'été 2008²³. Ce programme concerne le

²¹ Voir le texte de ce discours dans la base des données juridiques relatives au Maroc dans le site web de CARIM : www.carim.org

²² Pour plus de détails sur cette conférence de presse, voir : <http://www.lematin.ma/Actualite/Journal/Article.asp?idr=110&id=93678>

²³ Il s'agit d'une grande opération qui mobilise, selon le Ministre, les efforts et les contributions de tous les intervenants dans l'opération de transit au niveau national pour veiller chacun dans sa position à sa bonne évolution, à son organisation et à sa réussite. Ce programme s'articule autour de deux axes. Le premier axe, à savoir l'opération transit, vise à assurer la fluidité à travers la mise en place d'un arsenal maritime de 27 navires et 12 opérateurs maritimes proposant ainsi une offre

renforcement de la sécurité, l'assurance de l'assistance sociale, l'accompagnement administratif, l'accompagnement et l'animation du séjour des émigrés marocains au Maroc.

Le Ministère s'active également pour résoudre certains problèmes pratiques des MRE dans leurs pays d'accueil respectifs. Par exemple, en septembre 2008, le Ministre délégué chargé de la Communauté marocaine résidant à l'étranger s'est déplacé en Libye sur instructions du Roi Mohammed VI pour permettre aux enfants des Marocains résidant en Libye de poursuivre sans heurts leurs études, suite à la décision des autorités libyennes, en 2007 d'exclure les enfants des étrangers de la gratuité de l'enseignement²⁴.

En analysant la stratégie du Ministère délégué, on peut relever, encore une fois, le dédoublement qui caractérise souvent les actions des institutions oeuvrant dans le domaine de la migration et de la gestion de la Communauté marocaine à l'étranger. Le Ministère semble agir dans des domaines où oeuvrent également la Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'Etranger et La Fondation Mohammed VI pour la solidarité, comme le transit des MRE et l'enseignement de la langue arabe aux enfants de la communauté à l'étranger ou le règlement des conflits juridiques et économiques qu'ils rencontrent lors de leur séjour au Maroc²⁵.

Migration et statut avancé du Maroc avec l'Union européenne

Un communiqué de l'Agence Maghreb Presse (MAP) du 29 juin 2008 relaye les propos de M. Hugues Mingarelli, Directeur Général Adjoint aux Relations Extérieures en charge de la Politique européenne de voisinage à l'Union européenne qui a déclaré que « *les autorités européennes se félicitaient du sérieux de la proposition marocaine relative au statut avancé avec l'Union européenne* ».

M. Mingarelli a déclaré que *"l'objectif de ce statut est de faire en sorte que l'Union accompagne davantage le Maroc dans sa transition démocratique ainsi que son intégration dans le marché unique européen"*. Il ajoute que « *le fait de reconnaître au Maroc ce statut particulier ne fera qu'accélérer l'intégration progressive de l'économie marocaine dans le marché unique européen* » et « *qu'il est nécessaire de se débarrasser des tarifs douaniers, de développer les relations entre les populations et de promouvoir une convergence réglementaire* ».

Il ajoute « *qu'il faut que le régime des visas permette aux citoyens marocains qui ont une bonne raison de voyager en Europe, d'y aller sans devoir payer des coûts excessifs et sans passer par des procédures très dissuasives* » que « *la réglementation marocaine doit s'aligner sur le cadre réglementaire et les normes standard qui régissent le marché unique européen* ». Enfin, il est « *nécessaire d'associer, dans le cadre de cette coopération entre l'Union et le Maroc, tous les acteurs non Etatiques tels que les organisations non gouvernementales, les médias, les associations, les syndicats et, dans la mesure du possible, les collectivités territoriales* »²⁶.

(Contd.) _____

journalière de 65.594 passagers et 16.207 véhicules. Le second axe prévoit le réaménagement portuaire qui inclut la maintenance des équipements et installations techniques, la création de surfaces ombragées et la mise en place d'aires de repos équipées et sécurisées.

²⁴ Cf. journal le Matin du 16 septembre 2008, p.3 : Sollicitude de SM le Roi aux MRE.

²⁵ Par exemple, la Fondation Mohammed VI pour la solidarité a mobilisé 400 assistantes et médecins cette année pour l'opération de transit. La même institution a également créé plusieurs centres d'accueil dans les principaux axes routiers. Elle a également mis en place de nombreuses aires de repos notamment à Larache, Taourirt et Guenzaya ; voir : <http://www.lematin.ma/Actualite/Journal/Article.asp?idr=110&id=93678>. Par ailleurs, la Fondation Hassan II dispose de services spécialisés consacrés à l'enseignement de la langue arabe et à la résolution des problèmes juridiques et administratifs rencontrés par les MRE lors de leur séjour au Maroc.

²⁶ Voir pour plus d'informations :

http://www.menara.ma/fr/Actualites/Maroc/ci.les_autorites_europeennes_se_felicitent_du_serieux_de_la_proposition_marocaine_de_statut_avance_avec_l_ue_mingarelli.default

L'accord des Etats de l'Union européenne (sur le principe de l'octroi au Maroc d'un statut avancé) ayant été acquis en avril 2008, la concrétisation de ce statut sera finalisée sous l'actuelle Présidence française de l'Union européenne. Les négociations pour ce statut ont commencé au cours du mois de juillet 2008.

Le statut avancé que le Maroc demande depuis longtemps va lui offrir des possibilités élargies de coopération avec l'Union : libéralisation plus grande du commerce, dialogue politique renforcé, association ponctuelle à la politique étrangère et de sécurité communes, accès à certains programmes et agences communautaires, etc.

Des forums en relation avec la migration

Les années 2007 et 2008 ont été marquées particulièrement par le lancement de l'idée de l'Union pour la Méditerranée (UPM) et la rencontre de Paris pour la création de cette Union. D'autres rencontres qui ont une relation avec la migration ont aussi eu lieu durant les années 2007 et 2008. Le Maroc a pris part activement à ces forums.

Le Maroc et l'Union pour la Méditerranée

Le Maroc a pris part à la réunion de Paris du 13 juillet 2008 qui a institué l'Union pour la Méditerranée²⁷. Dès le départ, le pays a pris position pour cette Union, lors d'un congrès international, tenu du 4 au 6 juin 2008 à Fès sur le thème : "*l'Union pour la Méditerranée : Quelles conditions pour quelles perspectives ?*" organisé par la Mairie de Fès et la Fondation Esprit de Fès, en collaboration avec plusieurs partenaires marocains et étrangers et placé sous le Haut patronage de SM le Roi Mohammed VI. La Secrétaire d'Etat auprès du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération, Mme Latifa Akharbach a réitéré le soutien du Maroc au projet de l'Union pour la Méditerranée, lancé par la France. Elle a déclaré à ce sujet : « *Notre position est claire : Nous soutenons un projet en cours de formulation mais à la philosophie duquel nous avons d'emblée adhéré. Nous demandons aussi à être les coauteurs de ce projet puisque nous voulons exercer notre entière responsabilité dans l'action et le mandat de l'UPM* »²⁸.

L'institution de l'UPM aura, sans doute, des conséquences aussi bien sur l'émigration marocaine dans les pays de l'Union ainsi que l'immigration des ressortissants des pays de cette Union au Maroc et les ressortissants des pays non membres.

Diverses autres rencontres et forums

Les années 2007 et 2008 ont vu l'organisation de plusieurs rencontres et réunions concernant la migration et les migrants. Nous pouvons mentionner, entre autres, la 15ème Conférence ministérielle du Forum méditerranéen qui s'est tenue les 5 et 6 juin à Alger, le *Forum Méditerranéen*, né sur la base d'une déclaration orale en 1994 à Alexandrie, constitue un espace informel de réflexion, de concertation et de dialogue entre 11 pays convaincus de leur appartenance méditerranéenne, à savoir : le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie, la Grèce, Malte, la Turquie, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte et le Maroc. Le Forum tient des réunions annuelles pour débattre et discuter des thèmes d'actualité majeurs intéressant la région méditerranéenne. Le Maroc était représenté à ce forum par son Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération, M. Taib Fassi Fihri²⁹.

²⁷ Le Roi Mohammed VI n'était pas présent en personne lors du sommet des chefs d'Etat invités par le Président Sarkozy pour le lancement officiel de l'Union pour la Méditerranée. Il était représenté par son frère le Prince Moulay Rachid.

²⁸ Cf. <http://www.maec.gov.ma/fr/default.asp>

²⁹ Voir pour plus de détails : <http://www.maec.gov.ma/fr/default.asp>

Le 6 juin 2008 s'est tenu à Tanger, à quelques semaines du Sommet de Paris de l'UPM, un autre forum méditerranéen qui a été organisé par le Réseau européen du monde de l'information (REMI) sous le thème "Penser la Méditerranée". Les participants à ce forum ont débattu de plusieurs thèmes, notamment des moyens de mettre en place un marché commun méditerranéen motivé par la nécessité de l'intégration et la recherche de nouvelles ressources dans le cadre de la gestion de l'environnement et du développement durable.

Les 26 et 27 mai 2008, le Maroc a participé à la VIème Conférence sur les migrations, dans la Méditerranée Occidentale du Dialogue 5+5 qui s'est tenue à Evora³⁰. La conférence d'Evora consolide le forum 5+5 comme espace de dialogue entre cinq pays du Nord et cinq pays du Sud de la Méditerranée. Cette conférence reprend les principes et les objectifs définis au cours des conférences précédentes : Tunis (16 et 17 octobre 2002), Rabat (22 et 23 octobre 2003), Alger (15 et 16 septembre 2004), Paris (9 et 10 novembre 2006) et Algeciras (12 et 13 décembre 2006)³¹.

A l'occasion de la réunion d'Evora, les Ministres ont mis l'accent sur le fait que le phénomène des migrations occupe actuellement une place centrale dans l'agenda politique national et international et ont noté que le forum était une plate-forme fondamentale de réflexion, d'échange, de concertation et de coopération approfondis sur ce sujet.

Le Maroc a également pris part à la Conférence euro méditerranéenne qui s'est tenue à Lisbonne du 5 au 6 novembre 2007. La conférence a réuni les Ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne et leurs homologues méditerranéens (Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie), ainsi que des représentants des institutions de l'Union européenne et des observateurs. Lors de cette conférence, les débats ont porté sur les grands thèmes liés au partenariat euro-méditerranéen. Le chapitre IV des conclusions de cette conférence est relatif à la migration, l'intégration sociale, la justice et la sécurité et rappelle les conclusions de la Conférence euro-africaine sur la migration et le développement qui s'était tenue à Rabat les 10 et 11 juillet 2006³².

Les actions en relations avec la migration clandestine et avec la migration saisonnière

Les années 2007 et 2008 se sont caractérisées par un changement dans les spécificités de la migration clandestine au Maroc. Elle est de plus en plus le fait de Subsahariens et moins des Marocains et elle a changé de route : les tentatives d'émigrer vers l'Europe se font de moins en moins du Nord du Maroc (à cause du renforcement des contrôles frontaliers) et de plus en plus du Sud du pays. Plusieurs événements tragiques ont marqué cette période. Citons ici le naufrage de 29 migrants dont 4 enfants et 4 femmes tous issus de l'Afrique subsaharienne au large des côtes de la ville d'Alhouceima le 28 avril

³⁰ Le « Dialogue 5+5 » a été instauré en 1990 à l'issue d'une réunion des Ministres des Affaires Etrangères tenue à Rome, et ce dans le but d'engager un processus de coopération régionale en Méditerranée Occidentale entre les dix pays suivants : l'Italie, la France, l'Espagne, le Portugal ainsi que Malte, de la rive Nord, et les cinq pays de l'UMA, de la rive sud.

Plusieurs facteurs ont favorisé la naissance de cette structure, notamment : le manque d'un cadre régional de discussion sur les préoccupations des pays méditerranéens et la création de l'Union Maghrébine (UMA), après la signature du traité de Marrakech en 1989.

³¹ Pour plus de détails sur le forum 5+5 et le Maroc, voir le site web du Ministère marocain des Affaires Etrangères : <http://www.maec.gov.ma>

³² Pour plus d'informations sur les conclusions de la conférence euro méditerranéenne de novembre 2007, voir http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/96969.pdf

2008³³ ou encore l'assaut d'une cinquantaine de migrants subsahariens contre le poste frontalier de l'enclave de Melilla du 22 juin 2008³⁴.

Le Maroc semble déterminé à lutter contre la migration clandestine et collabore activement avec son voisin espagnol dans ce domaine. La visite au Maroc aussi bien du Chef du gouvernement espagnol, M. José Luis Rodríguez Zapatero, le 11 juillet 2008 que celle du

Ministre espagnol de l'Intérieur, Alfredo Perez Rubalcaba, le 16 juillet 2008 est une preuve de collaboration maroco-espagnole étroite dans plusieurs domaines et particulièrement dans celui de la lutte contre la migration clandestine.

Lors de sa visite du 11 juillet 2008 à Oujda, le Chef du Gouvernement espagnol a déclaré que le projet de liaison fixe à travers le détroit de Gibraltar est un projet qui va « *renforcer davantage la coopération maroco-espagnole, qui est aujourd'hui au beau fixe, et encourager les échanges entre les continents africain et européen* ». Il a qualifié le Maroc de pays « *voisin et ami* » avec lequel l'Espagne entretient des liens de plus en plus forts dans le domaine économique et a souligné que « *la coopération maroco-espagnole touche aussi le renforcement de la sécurité et la lutte contre l'immigration clandestine* »³⁵. Lors de sa visite de juillet 2008, le Ministre espagnol de l'Intérieur a rencontré son homologue marocain. Ils se sont concertés pour développer leur coopération afin de lutter contre « *les flot d'immigrés qui s'efforcent de franchir la frontière, par le Nord et par le Sud* »³⁶.

Dans le courant des années 2007-2008, l'émigration saisonnière marocaine légale à destination de l'Europe et notamment en Espagne s'est considérablement développée. L'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) a piloté, en collaboration avec des partenaires européens, la plupart des opérations de placements des travailleurs saisonniers marocains. Plusieurs des contrats signés entre l'ANAPEC et les partenaires européens, et particulièrement espagnols, concernent des femmes seules qui sont censées revenir au Maroc à l'expiration de leurs contrats de travail temporaires³⁷. En 2009, l'émigration saisonnière marocaine en Espagne continuera probablement, malgré les déclarations officielles espagnoles relatives à la récession dans le pays et l'arrêt de l'immigration des travailleurs étrangers³⁸.

Conclusion

En matière de migration plusieurs changements ont marqué les années 2007 et 2008 au Maroc. Ils dénotent une volonté du pays à promouvoir les droits des Marocains résidants à l'étranger, à protéger leurs familles, à développer la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile vivant dans le pays mais aussi, dans le même temps, à faire obstacle à toute migration non autorisée.

Parallèlement les années 2007 et 2008, comme les années précédentes, ont vu le développement de l'émigration des compétences du pays et la fuite des cerveaux marocains à l'étranger et principalement vers le Canada. Par exemple, le Québec qui est devenu une des destinations favorites de l'immigration

³³ Naufrage rapporté et commenté par plusieurs ONG marocaines dont l'association des Amis et Familles des Victimes de l'Immigration Clandestine ou AFVIC.

³⁴ Rapporté par des acteurs associatifs comme l'Association Beni Znassen pour la Culture, le Développement et la Solidarité ou ABCDS.

³⁵ Cf. http://www.menara.ma/fr/Actualites/Maroc/ci.m_zapatero_souligne_la_volonte_de_l_espagne_de_renforcer_davantage_ses_relations_privilegiees_avec_le_maroc.default

³⁶ Cf. <http://www.lematin.ma/Actualite/Journal/Article.asp?idr=110&id=94942>

³⁷ Voir sur cette question : le journal *le Matin* du 16 septembre 2008, p.3 : EMPLOI INTERNATIONAL : « L'expérience de l'ANAPEC en Espagne fait des émules : 2500 ouvrière partiront travailler dans des exploitations agricoles. »

³⁸ Cf. : Les producteurs de fraises espagnols veulent embaucher près de 6.600 immigrés en 2008-2009, <http://www.menara.ma/fr/Actualites/Maroc/Societe/ci.Espagne-Immigres.default>

qualifiée marocaine, a enregistré l'arrivée de 44.681 immigrants en 2007, soit une progression de 3% en un an et de 19% par rapport à 2001³⁹. Par contre, les programmes gouvernementaux d'encouragement au retour des compétences marocaines installés à l'étranger (notamment le programme FINCOM) ne semblent pas avoir réussi : la plupart des émigrés « compétents » semblent avoir choisi de continuer à vivre dans leur pays d'accueil et de ne pas retourner au pays d'origine. Beaucoup ont préféré un « *retour virtuel* » vers le Maroc qui a pris la forme de contacts permanents avec le pays et de visites ponctuelles quand c'est nécessaire.

³⁹ Pour plus d'information de l'émigration des compétences marocaines au Canada en 2007, voir : <http://www.lobservateur.ma/>

Maroc : la dimension politique et sociale des migrations¹

Abdelkrim Belguendouz

Introduction

En 2007-2008, les aspects marquants des politiques publiques du Maroc en direction de la communauté marocaine à l'étranger, évaluée fin 2008 à plus de trois millions et demi de personnes, dont 80% en Europe, concernent les trois volets suivants :

- les Marocains résidant à l'étranger (MRE) et les élections législatives marocaines du 7 septembre 2007 ;
- le retour fin 2007 au ministère délégué auprès du premier ministre chargé de la communauté marocaine résidant à l'étranger ;
- la participation des MRE au nouveau Conseil Economique et Social et au-delà.

Les MRE et les élections législatives marocaines du 7 septembre 2007

Des décisions royales à la « démarche progressive » du gouvernement

Depuis que le gouvernement a révoqué en 1993 le droit de vote et d'éligibilité au parlement des Marocains résidant à l'étranger (qui étaient jusqu'alors représentés par cinq députés de l'émigration de 1984 à 1993), la réintégration de ces droits a constitué une revendication constante des émigrés marocains et le cheval de bataille de leur mouvement associatif, qui s'est mobilisé sous plusieurs formes. Fin 2008, le débat est encore vif, suite à la déception qui a succédé à l'euphorie suscitée par le discours historique du 6 novembre 2005, dans lequel, en prévision des élections législatives de 2007, le Roi du Maroc avait annoncé quatre décisions importantes et complémentaires, les deux premières consistant d'une part :

« à conférer aux Marocains résidant à l'étranger la possibilité de se faire dûment représenter à la Chambre des représentants, de façon appropriée, réaliste et naturelle », d'autre part à « la nécessité de créer des circonscriptions législatives électorales à l'étranger, afin de permettre à nos citoyens à l'étranger de choisir leurs députés dans la première chambre ». ²

En effet, quelques mois plus tard et à quinze mois de l'échéance législative (septembre 2007), un revirement inattendu a eu lieu non pas pour des raisons techniques, comme ceci avait été avancé officiellement, mais par des raisons politiques, à savoir la crainte des résultats. Des services de renseignements étrangers auraient en effet mis en avant le « risque » d'avoir des sièges islamistes en cas d'organisation d'élections législatives parmi les MRE.

A l'issue de la dernière réunion de concertation concernant la révision du code électoral, tenue le 16 juin 2006 à Rabat avec les partis formant la coalition gouvernementale (Rassemblement national des indépendants, Parti de l'Istiqlal, Union socialiste des forces populaires, Mouvement populaire, Mouvement national populaire, Parti du progrès et du socialisme), un communiqué fut publié par le département de l'Intérieur, exprimant l'accord de toutes les parties en présence, en particulier sur le point suivant :

¹ Ce texte a été finalisé par l'auteur le 19 novembre 2008.

² Discours de S.M. le Roi Mohammed VI à l'occasion du 30^{ème} anniversaire de la Marche verte, 6 novembre 2005.

« **Adopter une approche progressive** pour mettre en œuvre les mécanismes relatifs à la représentativité des Marocains résidant à l'étranger et ce, en accordant la priorité à la structuration du Conseil supérieur des Marocains résidant à l'étranger, d'une part, et en instituant les règles juridiques qui permettront aux nouvelles générations de notre communauté résidant à l'étranger de s'inscrire sur les listes électorales nationales pour garantir leurs droits de voter et de se porter candidats aux élections locales ou nationales, d'autre part ». ³

La réforme du code électoral en prévision des élections législatives de 2007

En application de cette « approche progressive », le gouvernement a présenté au parlement un projet de loi qui fut adopté, introduisant un certain nombre de modifications à la législation électorale en vigueur. Il s'agit de la loi n° 23-06 modifiant et complétant la loi n° 9-97 formant code électoral. ⁴

Promulgué le 23 mars 2007, cette nouvelle loi incorpore tout d'abord un article 4 bis ainsi conçu :

« Article 4 bis. - Peuvent demander leur inscription sur les listes électorales générales les marocains des deux sexes, nés hors du territoire du Royaume et résidant à l'étranger. Cette inscription peut se faire au choix des intéressés dans l'une des communes suivantes : 1. commune où l'intéressé dispose de biens ou d'une activité professionnelle ou commerciale ; 2. commune d'inscription de l'un des parents ou du conjoint ; 3. commune de l'un des parents ou le conjoint dispose d'une résidence selon le cas, 4. commune de naissance du père ou du grand-père de l'intéressé. Cette naissance doit être établie par tous moyens en usage tels que l'attestation administrative de naissance, l'acte adoulaire ou tout autre document administratif. Les demandes d'inscription doivent être présentées auprès de la commission administrative compétente dans les formes prévues à l'article 4 ci-dessus».

Les nouvelles générations de Marocains nées à l'étranger peuvent ainsi désormais s'inscrire sur les listes électorales internes, droit qui n'était reconnu auparavant qu'aux MRE nés au Maroc. Les conditions permissives sont dorénavant très larges, étant liées non seulement à une attache de naissance ou de résidence, mais aussi à un lien de descendance ou d'affaires. ⁵

La loi n° 23-06 comprend une autre modification matérialisée dans l'article 2. Un 5^{ème} alinéa libellé comme suit, est ajouté à l'article 201 de la loi précitée n° 9 - 97 :

« Les Marocains nés hors du territoire du Royaume et résidant à l'étranger, visés à l'article 4 bis de la présente loi, peuvent présenter leur candidature dans la commune sur la liste de laquelle ils sont inscrits ».

Dans le cadre de cette nouvelle loi, la réouverture des listes électorales du 5 avril au 4 mai 2007, a touché également une partie de la communauté marocaine résidant à l'étranger. Pour ces inscriptions, les consulats du Maroc ont joué un rôle de facilitateur en recevant les demandes pour les transmettre, par le biais du ministère marocain des affaires étrangères au ministère de l'intérieur, qui les achemine ensuite aux commissions compétentes des provinces et préfectures concernées pour étudier les demandes. Contrairement à ce qui a été écrit ici où là, y compris dans des communiqués consulaires, il n'y a pas eu réouverture des listes électorales *dans* les consulats. Ces derniers n'avaient aucun pouvoir pour accepter ou rejeter ces demandes. Ils ne faisaient qu'aider à la transmission rapide de ces demandes au Maroc .

³ Lors d'une intervention ultérieure, faite à l'occasion de la tenue de la session du Conseil National de l'U.S.F.P le 1er octobre 2006, Driss Lachgar, membre du bureau politique de ce parti et chef du groupe parlementaire de l'USFP à la Chambre des Représentants, a reconnu que ces décisions concernant les MRE ont fait l'objet d' « un consensus ». Voir le texte de son exposé publié dans *Al Ittihad Al Ichiraki* du lundi 2 octobre 2006.

⁴ Le dahir n°1-07-07 du 3 rabii I 1428 (23 mars 2007) portant promulgation de la loi n°23-06 modifiant et complétant la loi n°9-97 formant code électoral, a été publié au bulletin officiel n°5514 du 5 avril 2007.

⁵ Par comparaison, s'agissant des Marocains de l'intérieur, la loi 23-06 leur a permis de s'inscrire à titre exceptionnel sur la liste de la commune de leur lieu de naissance ou encore celle de leur dernier lieu de résidence.

En guise d'évaluation de cette loi, quatre remarques principales peuvent être formulées :

1. I s'agit d'un acquis positif pour les jeunes générations nées à l'extérieur du territoire national. Bien que presque tous les jeunes nés à l'étranger (du moins en Europe et en Amérique du Nord) aient la nationalité du pays d'accueil, il était très important que le Maroc donne un contenu concret à leur nationalité marocaine, à travers la reconnaissance effective des droits politiques (vote et éligibilité). Cette signification est d'ailleurs très explicite dans le discours royal du 6 novembre 2005 annonçant notamment cette mesure. La décision d'accorder aux nouvelles générations appartenant à la communauté marocaine le droit de voter et de se porter candidat dans les élections marocaines « à l'instar de leurs parents », se fait « en application du principe de l'égalité de la citoyenneté ».⁶

On constate à ce propos que cette décision est en conformité avec la constitution marocaine, révisée en 1996 par un referendum, auquel avaient participé les MRE, et qui stipule que :

« tous les Marocains sont égaux devant la loi » (article 5), que « l'homme et la femme jouissant de droits politiques égaux (et que) sont électeurs tous les citoyens majeurs deux sexes jouissent de leurs droits civils et politiques » (article 8).

2. La loi n° 23-06 constitue également un signal fort et une réponse indirecte à certains gouvernements, comme celui des Pays-Bas qui avait en 2005, lors de la visite au Maroc de Rita Verdong, ministre néerlandaise de l'immigration et de l'intégration, demandé officiellement que l'Etat marocain renonce à reconnaître la nationalité marocaine aux jeunes d'origine marocaine nés aux Pays-Bas, afin de leur « faciliter les procédures administratives et judiciaires », estimant que la double nationalité « complique la tâche aussi bien pour la justice que pour le justiciable ».⁷

Devant le refus ferme de Rabat, qui a estimé que « le Maroc ne peut et ne pourra jamais retirer la nationalité marocaine à quelqu'un qui en a hérité par son père ou son grand père » et qu'« il s'agit d'une question de souveraineté non négociable »,⁸ et à la suite d'une interpellation parlementaire fin juin 2008 par le parti PVV de Geert Wilders, le gouvernement néerlandais a exprimé sa volonté de présenter et de faire aboutir un projet de loi tendant à la suppression de la double nationalité, ce qui pourrait avoir des conséquences directes sur la situation de quelques 300.000 Marocains binationaux établis aux Pays-Bas

La réaction de Rabat ne s'est pas fait attendre. Un communiqué conjoint des ministères marocains de la Justice et des Affaires étrangères a exprimé auprès de l'ambassadeur des Pays-Bas :

« son vif étonnement » et « son rejet catégorique de toutes politiques, quels qu'en soient les origines, les motivations ou les desseins, qui exigeraient des citoyens marocains résidant aux Pays-Bas, de renoncer à leur nationalité marocaine. »⁹

Le même communiqué officiel relève également que ;

« la perte de la nationalité marocaine d'origine ne peut être autorisée qu'à titre exceptionnel et par décret seulement, en fonction de paramètres et de critères objectifs, basés sur le respect de la légitimité religieuse ancestrale et de la légalité politique et juridique. ».

Réfutant l'argument selon lequel le maintien de la nationalité d'origine entrave et parasite l'intégration, il précise qu' :

⁶ Discours du Roi Mohammed VI du 6 novembre 2005, publié sur le site de CARIM.

⁷ Propos de la ministre néerlandaise publiés dans *Le Matin du Sahara*, 16 juin 2005.

⁸ Déclaration à l'AFP d'un responsable du ministre marocain de la Justice, paru dans *Le Matin du Sahara* du 16 juin 2005.

⁹ Communiqué cité dans un article de *L'économiste* sous le titre « nationalité, brouille juridique entre Rabat et Amsterdam », paru le 10 juillet 2008 et dans un article intitulé « Le gouvernement hollandais projette de contraindre les marocains à renoncer à leur nationalité d'origine. Le Maroc rejette fermement la politique hollandaise » paru dans *Aujourd'hui Le Maroc*, 9 juillet 2008.

« une politique d'intégration réussie et durable ne passe pas par la contrainte du déracinement et de l'amputation des multiples liens. »¹⁰

3. Lors de la réouverture des listes électorales (au Maroc) en avril 2007, le faible taux d'inscription obtenu par le biais des consulats marocains qui ont joué le simple rôle de facilitateur (moins de 10.000 inscrits de l'étranger) n'est pas le signe d'un rejet systématique de la participation politique au Maroc, mais s'explique par l'absence de communication, la désorganisation des consulats, la difficulté matérielle à venir voter au Maroc, au lieu que le vote se fasse à partir des pays de séjour. En d'autres termes, le dispositif prévu par la loi 23-06 est apparu très compliqué, non pragmatique et plutôt dissuasif, l'éloignement constituant un frein. Comment les jeunes pourraient-ils venir au Maroc simplement pour voter ? Quant à se porter candidat au Maroc, là où ils ne sont pas connus et connaissent peu de monde en dehors de leurs proches, la difficulté est encore plus grande. Voilà pourquoi, certains acteurs associatifs au sein de la communauté ont qualifié cette loi de « mesurette »,¹¹ ou de « montagne qui accouche d'une souris ».
4. La réouverture des listes électorales ne s'est pas accompagnée d'une mise à jour des listes électorales dans les représentations consulaires ou diplomatiques marocaines. Pourtant, l'occasion aurait pu être saisie, si le gouvernement voulait donner un réel sens à la « démarche progressive ». Selon la législation marocaine, les MRE ont le droit de vote en cas de référendum et son organisation à l'étranger nécessite, bien entendu, des listes électorales mises à jour.¹²

Une autre opportunité a été donnée au gouvernement afin de mettre en pratique sa notion de « démarche progressive ». Dans le cadre de la préparation des élections communales fixées au 12 juin 2009, le projet de loi 36-08 modifiant et complétant la loi n° 9-97 portant code électoral a été adopté le 20 octobre 2008 en conseil des ministres et mis en discussion au parlement, ne permettant désormais aux Marocains de l'intérieur de voter que dans leur circonscription de résidence. Dans ce projet de loi, les dispositions concernant les MRE nés à l'extérieur du Maroc restent en vigueur sans changement, sauf sur un amendement abaissant l'âge de l'éligibilité aux élections communales de 23 à 21 ans. Mais, on aurait pu par la même occasion, afin de rétablir la confiance chez les émigrés, réinscrire dans le code électoral le droit de vote des MRE pour les prochaines législatives de 2012, à partir des circonscriptions électorales législatives de l'étranger.

Or sur ce point, l'on doit encore attendre l'avis consultatif demandé par le Roi au Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (mis en place le 21 décembre 2007) sur la participation des citoyens marocains de l'étranger à la vie démocratique de leur pays d'origine. Cependant, un problème de fond se pose, renvoyant à deux conceptions différentes mises à jour dans le débat public au Maroc. S'agit-il d'approfondir la réflexion sur le mode d'emploi et les modalités concrètes de la participation électorale des MRE et de leur représentation au parlement en considérant le principe de cette participation comme déjà acquis, ou bien comme le conçoivent les responsables du CCME, s'agit-il de s'interroger également sur l'opportunité de cette participation, malgré *la décision* arrêtée par le chef de l'Etat dans son discours fondateur du 6 novembre 2005 ?

¹⁰ Cette initiative gouvernementale hollandaise a soulevé également de très vives protestations au sein de la communauté marocaine en Europe. Dans cet esprit, l'ONG « Plateforme internationale des MRE » a porté plainte contre le gouvernement néerlandais auprès des instances européennes. L'affaire suit son cours.

¹¹ Mohammed Moussaoui président du Congress : « vers une exclusion des MRE au parlement en septembre 2007 », Paris. Voir www.bladi.net

¹² Ce droit de participation des MRE aux référendums a été reconnu et exercé depuis celui du 23 mai 1980, consacré à la baisse de l'âge de la majorité de Roi. Les MRE ont participé par la suite aux référendum de révision constitutionnelle du : 1^{er} décembre 1989 (prorogation de deux ans des assemblées élus), 5 septembre 1992, 15 septembre 1995 (validité de la loi de finances non pas du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année, mais du 1 juillet au 30 juin de l'année suivante), 13 septembre 1996 (instauration du bicaméralisme).

Fin 2008 la question de la représentation des MRE au parlement marocain reste posée. Le sit-in organisé le 26 octobre 2008, devant l'ambassade du Maroc à Bruxelles par des représentants du mouvement associatif migratoire marocain de Belgique, France, Pays-Bas, Allemagne, Italie et d'ONGs du Maroc est significatif à cet égard, étant placé sous le signe de « *journée internationale contre l'hogra du Maroc à l'égard des MRE* »⁽¹³⁾.

Sur les banderoles et parmi les mots d'ordre ; relevons les suivants :

« 26 octobre chaque année, journée de la hogra et de l'injustice pour les MRE »⁽¹⁴⁾, « stop à l'hogra – stop à l'humiliation », « hogra = CCME non démocratique », « hogra = exclusion politique », « à la recherche d'une citoyenneté confisquée », « 1 MRE = un(e) citoyen(n)e = 1 voix ».

A l'intérieur même du Maroc, le Centre marocain des droits de l'Homme a soutenu cette revendication de citoyenneté pleine et entière des MRE en confirmant que :

« l'élection des représentants MRE au CCME est le seul mode qui soit voulu par la majorité de la communauté marocaine à l'étranger et qui est conforme aux normes et aux principes de démocratie, de représentativité d'impartialité et de transparence ». De même « la représentativité politique des MRE ne pourrait effectivement être réalisée que par leur représentativité au parlement... ».¹⁵

En guise de solution, certains politiques, comme l'ancien ministre délégué à l'Intérieur, actuel député des Rhamna et l'un des fondateurs du nouveau parti « authenticité et modernité » (Fouad Ali El Himma), préconisent comme solution la représentation des MRE à la seconde chambre.¹⁶ Mais cette dernière optique, qui n'est nullement contradictoire avec une représentation également à la Chambre des représentants, suppose en premier lieu une révision de la constitution de 1996. Son article 38 prévoit seulement trois collèges pour son élection : les conseillers des collectivités locales, ceux des chambres professionnelles et les représentants des salariés. Cela suppose en second lieu un collège électoral MRE spécifique qui soit élu et, par conséquent, un Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (CCME) qui soit, non pas nommé au niveau de la communauté comme dans la formule controversée actuelle suggérée par l'avis consultatif du Conseil consultatif des droits de l'Homme (26 octobre 2007), mais élu.

Récréation fin 2007 du ministère délégué auprès du premier ministre chargé de la communauté marocaine résidant à l'étranger

« N'ayant pas de budget propre, dépendant directement de la primature, le ministère de Mohamed Ameer semble bel et bien condamné à faire du surplace ».¹⁷

S'agissant du secteur des MRE, il est important de noter le grand progrès réalisé au plan politique, organisationnel et institutionnel par la nomination, le 15 octobre 2007 d'un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la communauté marocaine résidant à l'étranger, dans le cadre de la mise en place du gouvernement El Fassi, formé au lendemain des législatives du 7 novembre 2007.

¹³ Hogra veut dire humiliation.

¹⁴ En référence au 26 octobre 2007, date de remise au Roi par le Conseil consultatif des droits de l'Homme de l'avis consultatif concernant le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger

¹⁵ Communiqué du Centre marocain des droits de l'Homme publié le 25 octobre 2008 sur de nombreux sites communautaires.

¹⁶ Intervention de Fouad Ali El Himma lors de la rencontre organisée par le Club « compétences, synergies et initiatives », à Paris, le 29 mars 2008.

¹⁷ Voir Amine Sâad « A quoi sert Mohamed Ameer ? », article publié dans Bledmag *le Premier magazine des maghrébins résidant à l'étranger*, Casablanca, n° 13, novembre 2008.

Quelles sont les perspectives pour 2009 ? Au plan budgétaire, le ministère des Finances a été plus généreux pour l'année 2009, en allouant au département chargé des MRE les crédits budgétaires s'élevant globalement à 335.948.000 dirhams,¹⁸ répartis comme suit :

Dépenses de personnel	4.863.000 dh.
Dépenses de matériel et dépenses diverses	185.585.000 dh.
Dépenses d'investissement	145.500.000 dh ¹⁹

Selon les explications fournies par les responsables, le budget de ce département pour l'exercice 2009, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action à moyen terme qui vise essentiellement la promotion d'une nouvelle politique migratoire, à même d'accompagner les mutations profondes et rapides que connaît la communauté marocaine résidant à l'étranger et de répondre à ses besoins aussi bien dans les pays d'accueil qu'au Maroc même. Les actions et opérations programmées durant l'année budgétaire 2009 concernent les domaines suivants :

- Renforcement des capacités institutionnelles et des moyens d'action du département à travers en particulier la mise en place d'un système d'information permettant de fournir des tableaux de bord et des outils pertinents d'aide à la décision ;
- Promotion du dialogue sur la migration marocaine internationale et d'une série d'études et de recherches, en particulier sur l'évaluation du programme d'enseignement de la langue arabe et de la culture marocaine²⁰ et des études thématiques sur les nouvelles générations des marocains à l'étranger ; de même une attention particulière sera donnée à un domaine qui fait encore grand défaut, à savoir l'étude d'une stratégie nationale prospective et intégrée en matière de migration ;
- Actions d'accompagnement et d'administration socioculturelles au Maroc durant la période estivale, comme le renforcement des colonies de vacances et l'organisation d'une ou deux universités d'été pilotes des MRE au Maroc, destinées notamment à l'apprentissage linguistique de l'arabe pour les jeunes générations ;
- Création et renforcement des services sociaux au sein de dix consulats du Maroc à l'étranger, appui aux groupes vulnérables (femmes, mineurs non accompagnés, prisonniers, retraités...) pour traiter en urgence les problèmes qu'ils rencontrent ;
- Développement de partenariat avec les ONGs de l'émigration pour les actions favorisant les MRE et les régions d'origine au Maroc ;
- Mise en place sur le modèle bruxellois²¹ du programme de création progressive de centres culturels mixtes de dialogue et d'amitié dans les pays d'accueil notamment à Paris,²² Barcelone (30 millions de Dh pour 2009), Montréal, (10 millions de Dh pour 2009), Tripoli (2 millions de

¹⁸ De ceci, 150.000.000 Dh constituent la subvention de l'Etat pour la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger. A titre de comparaison, le CCME a obtenu pour 2009 un budget de 49 millions de Dh inscrit sur le budget de la Primature.

¹⁹ Projet de loi de finances n° 40-08 pour l'année budgétaire 2009 pp54 et 56 présenté par Salaheddine Mézouar, ministre de l'Economie et des finances à la Chambre des conseillers, fin novembre 2008.

²⁰ Ligne budgétaire prévue de 5 millions de Dh en 2009.

²¹ Pour 2009, la seconde tranche de la contribution financière du Maroc à la mise en place de « Daarkom » est de 7.500.000 Dh. Voir le projet de budget pour 2009 soumis au parlement concernant le ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé de la communauté marocaine résidant à l'étranger, novembre 2008.

²² Au 115, Boulevard St Michel qui était le siège de la prestigieuse Association des étudiants musulmans nord-africains (AEMNA). La réfection du local et son ameublement sont prévus en 2009 pour dix millions de DH.

Dh pour la location et l'ameublement) avec un budget, côté Maroc, estimé à 80 millions de dirhams, ainsi qu'une organisation adaptée au profil de chacune des capitales précitées.²³

Au total, le retour fin 2007 à la formule d'un ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé de la communauté marocaine résidant à l'étranger est de bon augure, constituant l'instance gouvernementale spécifique (qui faisait défaut depuis dix ans), ayant pour fonction d'initier, d'élaborer, d'impulser et de coordonner avec plus d'efficacité une politique gouvernementale consistante, cohérente et intégrée, liée au service des intérêts des MRE aussi bien au Maroc que dans les pays d'accueil. Par ailleurs, l'élaboration nécessaire de la stratégie attendue en 2009 dans le domaine migratoire, doit notamment mettre fin au chevauchement des rôles et à la multiplicité des intervenants, auxquels s'est ajouté depuis fin 2007 le CCME. Elle permettrait également de donner *du sens* au « plan d'action national préliminaire pour la promotion de la situation des citoyens marocains à l'étranger 2008-2012 » et de mieux impliquer les MRE dans la gestion de la chose publique au Maroc, avec de notre point de vue, la nécessité de les considérer comme des citoyens marocains à part entière, indépendamment de leur degré d'appartenance (aussi) aux pays d'accueil pour les binationaux.

²³ Engagements confirmés par le ministre Mohamed Ameer, notamment le 26 octobre 2008 à Ville comble (région parisienne) dans le cadre d'une rencontre avec des représentants d'associations de marocains résidant en France. Dépêche MAP du 27 octobre 2008, publiée le lendemain dans la presse marocaine.

Tableaux Maroc

Maroc — Tableau 1: Population marocaine résidant à l'étranger, 2007

Continent et pays	Effectifs
Europe	2837654
France	1131000
Espagne	547000
Italie	379000
Belgique	285000
Pays- Bas	278000
Allemagne	130000
Autres pays européens	87654
Pays Arabes	281631
Libye	120000
Algérie	80000
Arabie Saoudite	28000
Tunisie	26000
Emirats Arabes Unis	13040
Autres pays arabes	14591
Amérique	161216
Etats-Unis	100000
Canada	60000
Autres pays d'Amérique	1216
Afrique au Sud du Sahara	8061
Côte d'Ivoire	1971
Sénégal*	1900
Mauritanie	1653
Afrique du Sud	832
Gabon	785
Autres pays d'Afrique	920
Asie et Océanie	4037
Total général	3292599

* Données de l'année 2002.

Source : Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération et calculs de Bachir Hamdouch (2008). Source citée par Bachir Hamdouch, 2008 dans sa contribution « Les Marocains de l'Extérieur » à l'ouvrage « Marocains de l'Extérieur, 2007 », Page 14, Rabat, Maroc.

Maroc — Tableau 2: Recettes provenant des marocains résident à l'étranger (MRE) par pays de provenance, 2006-2008 (Millions de Dirham Marocains – MAD)

Pays	2006	2007	2008	% in 2008
France	20 636,4	23 353,3	20697,1	39,0
Espagne	6 698,7	8 504,9	8006,5	15,1
Italie	5 843,7	6 808,5	6664,0	12,6
Etats unis	2 709,8	2 761,4	3390,4	6,4
UEBL	2 153,8	2 293,3	2383,7	4,5
Pays bas	1 970,4	2 321,8	2188,4	4,1
Emirats Arabes Unis	1 431,7	1 568,6	2139,3	4,0
Grande Bretagne	1 643,0	2 112,2	1876,8	3,5
Allemagne	1 754,0	1 865,0	1770,4	3,3
Arabie Saoudite	859,2	1 029,1	1089,7	2,1
Suisse	677,7	654,1	934,6	1,8
Canada	368,7	430,6	406,4	0,8
Danemark	128,4	137,9	278,9	0,5
Norvège	200,7	252,0	240,0	0,5
Koweït	200,7	132,5	196,9	0,4
Qatar	90,4	173,5	104,5	0,2
Suède	104,4	109,5	101,9	0,2
Oman	8,5	48,7	66,2	0,1
Bahreïn	103,9	132,7	54,9	0,1
Autriche	20,5	15,0	24,3	0,1
Portugal	35,9	33,1	23,4	(-)
Tunisie	16,6	19,1	23,3	(-)
Libye	3,3	2,5	14,1	(-)
Algérie	4,1	3,4	7,8	(-)
Autres pays	169,3	238,0	357,6	0,7
Total	47 833,8	55 000,7	53041,1	100,0

Source : Office des changes, Maroc

Maroc — Tableau 3: Nouveaux demandeurs d'asile et des attributions du statut de réfugiés en 2003, 2004 et 2007

Effectif	2003	2004	2007
Demandeurs d'asile	177	108	1 300
Statuts de réfugiés accordés	n.d.	40	800
Cumul des Statuts de réfugiés accordés	1 045	1 085	1 885

Source: Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unis, UNHCR-Maroc

Maroc — Tableau 4: Interceptions des migrants irréguliers, nationaux et étrangers, et réseaux de trafic démantelés pendant la période 2000 à 2007

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Interceptions des migrants irréguliers								
Nationaux	9 850	13 002	16 100	12 400	9 353	7 914	7 091	6 619
Etrangers (*)	14 395	15 000	15 300	23 851	17 252	21 894	9 469	7 830
Total	24 245	28 002	31 400	36 251	26 605	29 808	16 560	14 449
Réseaux démantelés (**)								
Total	n.d.	n.d.	180	265	425	484	381	417

(*) La majorité des migrants sont originaires des pays d'Afrique subsaharienne, en plus des algériens et des asiatiques.

(**) Les réseaux sont structurés généralement en organisateurs, rabatteurs et passeurs.

Source : Ministère de l'Intérieur, Maroc.

Maroc — Tableau 5: Migrants irréguliers étrangers rapatriés dans le cadre du retour volontaire, par nationalité durant la période 2004-2007

Pays de nationalité	Nombre
Sénégal	3 441
Nigeria	2 131
Mali	1 584
Gambie	434
Cameroun	285
Ghana	223
Guinée	196
Congo	49
Pakistan	21
Cote d'Ivoire	21
Bangladesh	18
Autres pays	20
Total	8 423

Source : Ministère de l'Intérieur, Maroc.

PALESTINE

Palestine: the demographic and economic dimension of migration

Mustafa Khawaja

Background

Any study of Palestinian migration should consider the historical and political background that has shaped, and which continues to shape, the structure and distribution of Palestinians and the region as a whole. The 1948 Arab-Israeli war was a watershed for Palestinian migration, and led to the forced exile of approximately 750-900,000 Palestinians, mostly to neighboring Arab countries – Jordan, Lebanon and Syria – where they were settled. It was at this point that the term ‘refugee’ entered the Palestinian lexicon. Less than twenty years later, in 1967, an additional 350,000 Palestinians were displaced outside Palestine as a result of the 1967 Arab-Israeli war. These refugees and displaced persons were dispersed all over the Arab and, indeed, the wider world.

The problems created by the activities of the Palestinian resistance movement, based first in Jordan until its expulsion in 1970, and then in Lebanon until the Israeli invasion of 1982, caused a wave of Palestinian migration to other areas.

The next stage in the development of the Palestinian refugee problem dates from the Iraqi invasion of Kuwait in 1990 and the first Gulf War, when 300,000 Palestinians left Kuwait, most of whom settled in Jordan. An estimated 25,000 returned to the West Bank and the Gaza Strip. The remainder migrated elsewhere, especially to North America. There were Palestinians in Libya until 1995 when the regime there decided to force most of them to leave. In 2003, and after the invasion of Iraq, thousands of Palestinians left or tried to leave Iraq for other neighboring countries (Jordan and Syria), near destinations that might lead to far destinations around the world.

As of mid 2008, 4.6 million Palestinian refugees are registered with the United Nations Relief and Work Agency (UNRWA) in the regions covered by the Agency (Lebanon, Syria, Jordan, the West Bank and the Gaza Strip) whether or not they still live in that region where they are registered. Out of them about 1.8 million registered refugees reside on the West Bank and in the Gaza Strip. It is worth noting that registration with UNRWA is voluntary and that this number represents only about 75% of all Palestinian refugees.¹

For the reasons discussed above, the migration of Palestinians from 1948 until the 1990s, together with the greater importance attached to extended family relations in general, are the two key features of the migration patterns of Palestinians from the West Bank and the Gaza Strip. In addition, the political and economic instability of the region have been a major determinant in the size and type of migration from the Palestinian Territory.

1. Family members living abroad

The large numbers of Palestinians residing throughout the world, has meant that a high percentage of Palestinians in the Palestinian Territory have close relatives living abroad (parents, children, siblings and spouses). Data indicate that 66% of heads of refugee households on the West Bank, and 59% of heads of non-refugee households, have close relatives living abroad.² The distribution of close

¹ UNRWA registers, 2008: <http://www.un.org/unrwa/refugees/pdf/reg-ref.pdf> (access date: 05/09/2008)

² Pedersen, J., S.Randall and M. Khawaja (eds), (2001), *Growing Fast: The Palestinian Population in the West Bank and Gaza Strip*.

relatives abroad by country reveals a concentration in Jordan (49.2%), the Gulf States (21.8%), and other Arab countries (9.7%). A significant proportion settled in North America (10.5%), Latin America (1.5%) and Europe (4.6%). The remainder (1.7%) resides in other countries.

A second important feature of Palestinian migration is the increased importance given to extended family relations. Such relations ultimately provide more opportunities for Palestinians in the Territory to emigrate in search of work or to improve their level of income or education and to counter the feelings of isolation and discrimination in terms of legal rights, access to the labour market, etc. This situation favors intermarriage between the diaspora community and Palestinians from the West Bank and the Gaza Strip. It has helped to reinforce the feeling of nation among these communities who attempt to improve their lives as Palestinian migrants, rather than search for another identity. These Palestinians abroad helped establish a system of mutual help between Palestinians in the diaspora and those in the Palestinian Territory, which became the main engine of Palestinian migrants worldwide. This is particularly true of those in the main host countries, who marry Palestinians from the West Bank and the Gaza Strip, invest in businesses there, and maintain close relations with relatives in the Territory.

The impact of the political situation on the Palestinian economy has been and remains negative, so remittances from Palestinians living abroad is an important source of income for the Territory.

2. Foreign-Born Palestinians

The most recent results of the population, housing and establishment Census conducted by the Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) in 2007 allowed the identification of the country of birth of residents.³ Thus, 6.1% of about 126,000 Palestinians residing on the West Bank were born outside Palestinian Territory. Among the foreign-born, 14% were born in the historic Palestine, which has been known since the 1948 war as Israel, while 5% were born in the same place (Israel), but after the year 1948, though most were born relatively close to this date.

Those who were born in Jordan represent, meanwhile, about 35% of the foreign born. This explains the continuity between the west bank and the east bank of the Jordanian Valley. A large Palestinian community resides in Jordan (about 3 million) and about 50% of Palestinians have close relatives there. The relationship between the two groups persists, helped along by family links and marriages.

The percentage of those who were born in the other neighbouring countries, namely Syria, Lebanon and Egypt, is 3.5%. Most of them returned after the peace agreement in 1994. This may also be true of those who were in Tunisia, Yemen and other Arab countries (about 1.8%), though not the Gulf countries which let another wave of returnees go because of the Gulf wars. This group represents 31% of foreign-born Palestinians. The remaining 9.7% were born in other countries: more than half (55%) in the USA.

Those residing on the West Bank and who are not of Palestinian nationality amount to less than 0.1% of which 68% are females, probably the result of mixed marriages between Palestinian men and foreign women.

3. Arrivals and departures

The two main points of exit and entry for Palestinians leaving or coming to the Territory are the Allenby Bridge that links the West Bank to Jordan, and the Rafah Crossing that links the Gaza Strip to

³ The Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2008. Population, Housing and Establishment Census 2007. Final Results in the West Bank – Summary (Population and Housing). Ramallah – Palestine.

(Note: the results of the same source for the Gaza Strip not published because there is no longer PCBS capability).

Egypt. A third point was Ben Gurion Airport in Tel Aviv, though it is not now accessible to all Palestinians, being employed exclusively by Palestinians residing in Jerusalem.

Data is lacking on cross-border movements and nothing is published on the demographic characteristics of those recorded at crossing points and on their reasons for entry and exit. This is partly because questions on the reason for travel are not included on the border-crossing forms that Palestinians have to complete on arrival and departure. Furthermore, the refusal of the Israeli army, which controls the crossing points, to release such data, on grounds of security, means that what data is available is limited to the number of people crossing per year. The calculation is based on the net balance of arrivals and departures. Net migration is mostly negative, with the exception 1990, 1991, 1992 and 1994. The positive balance in the three years period 1990-1992 reflects the return of around 25,000 Palestinians from Kuwait during and after the Gulf War. A number of these returnees may have re-migrated later on. The positive balance in 1994 is probably due to an influx of Palestinians on the signing of the Oslo Agreements and the beginning of the peace process.

In September 2005, Israel had implemented what is called the disengagement plan from the Gaza Strip which led the Israeli state to withdraw and the Rafah Crossing came under Palestinian control with the accompanying European monitor forces. Indeed, for the first time, detailed data on the arrivals and the departures through the Gaza Strip borders became available.

The available data for the Rafah Crossing showed that the total number of departures amounted to 156,436, compared to 152,483 arrivals, giving a net of approximately minus 4,000. About 63% of arrivals are males which is equivalent to the proportion of males departing; while persons aged 15-64 (economically active persons) represent about 85% of the arrivals compared to 84% for the departures. A very quick look at these figures can make sense of the systematic data for both arrivals and departures through the Rafah Crossing for 2006.

In mid 2006, internal Palestinian clashes led to anarchy at the Rafah Crossing, and Palestinian Authority officials could not continue their work because of Hamas' election victory. Israel closed the borders there, the European observers left and the Egyptian side of the border was also closed. The result has been that the borders have remain closed (November 2008) except for some humanitarian cases and seasonal religious visits. At one point the Gaza Strip Palestinians broke through the Egyptian embargo to get food and for other social and economic purposes. This though was a fleeting opportunity. A few days later the Crossing was closed again. But all who had crossed the borders returned to the Gaza Strip.

As regards a relation between the political situation and migratory patterns, net emigration from Palestine increased only slightly as a result of the *intifadas* in 1987 and 2000. In 1993, despite the onset of the peace process, the data reveals a relatively high rate of emigration. Thus, political instability in the Palestinian Territory cannot be taken as a primary factor in migratory reasons, unless it is discussed in the context of a comprehensive framework, including other social and economic factors.

4. Emigration stocks from the West Bank in 1999

A survey conducted by Birzeit University in late 1999 revealed that there were on average 1.2 emigrants per household,⁴ including individuals directly related to the head of household such as father, mother, child, sibling or spouse. Of the total emigrants, 55% were males. Regarding age distribution, 51% of emigrants were aged 35-54. Migrants had a higher than average level of education: 20% had got as far as a university or college degree, 19% had finished secondary school and 3% had a post-graduate degree.

⁴ Gicaman, R. and Jonson, P. (eds) (2002), *Inside Palestinian Households*, Birzeit University, Institute of Women's Studies and the Institute for Community and Public Health.

Of total migrants, 30% reported work as their reason for emigration, 29% marriage, and 11% education, while 14% reported other reasons such as being born abroad or accompanying someone else. A significant proportion (16%) migrated because they had been expelled. There were important differences between males and females regarding motives for migration. Half the males left for work, 2% for marriage, 19% for study and 20% were expelled, while 5% of the females left for work, 61% for marriage, 1% for study and 12% were expelled. Older migrants tended to leave because of expulsion. In fact, of those aged 50 and over, about 56%, left for this reason, while younger males (15-49 years) were predominant among those who had left for work (66%). Females under 35, meanwhile, as a rule left to marry (67%).

The results of the survey indicate that camp dwellers accounted for a higher percentage of those who emigrated to Jordan (72%), while more villagers (33%) migrated to the USA and Canada, and more urban migrants (28%) migrated to the Gulf States. These results indicate that patterns of migration are linked to family histories and the shape of job opportunities; villagers are mostly found in North America where there is a higher demand for unskilled labour and less demand for specialist qualifications, and urban migrants with generally higher levels of education are mostly found in the Gulf.

Palestinian villagers migrating to the USA tend to take up difficult or dangerous forms of unskilled work with the help of relatives and friends from their place of origin who have settled abroad. This help constitutes the main opportunity for Palestinian villagers in finding work in the USA. Furthermore, a high percentage of Palestinians working in the USA are employed by Palestinian and Arab businesses. In brief, those Palestinians who moved to the USA received help from friends and relatives and ended up being employed in unskilled jobs.

Palestinians migrating to work in the Gulf States needed higher educational levels, given that dangerous or unskilled work is carried out by migrants from other parts of the world who cost less to employ than Palestinians.

Of the Palestinian migrants residing in Jordan, 66% had only primary education and 33% had higher levels of education, of which 39% had only secondary education, 40% had finished a university degree and a further 20% also had postgraduate qualifications. By contrast, 27% of migrants residing in the Gulf States and other Arab countries had only primary education, and 73% had secondary or higher levels of education.

Regarding the distribution of Palestinian migrants by period of migration and destination, emigration was higher in the Oslo period (1994-1999) than during the first *intifada* (1988-1993). On the other hand, emigration to the USA and Canada increased after 1968. This is probably due to the fact that Palestinians were granted some leeway to go where the opportunities for economic absorption are much higher than other Arab countries including Jordan and the Gulf States.

There were regular financial links for 15% of migrants: 22% among males and 7% among females. Of the 22% male emigrants who maintained a link, more sent money (14%) than received money (8%), and of the 7% of females who had a link, more received financial support (4%) than sent money back (2%). In terms of receiving country/region, migrants in the USA are more likely to send money back home (30%) than migrants in the Gulf States. In fact, in the Gulf States, remittances have declined in comparison to previous periods and other destinations, where financial links are weaker and, in the case of Jordan, more money flows out to emigrants than back to Palestinian households.

5. The socio-economic situation and mobility during the period 2000-2007

Economic and social context

The situation for the Palestinian population worsened dramatically following the onset of the crisis in September 2000. Poverty levels grew to record highs, with, for the years from 2001 to 2004,

respectively 60.8%, 66.5%, 71.9% and 60.6% of Palestinian households living below the poverty threshold. For the year 2007 the poverty rate became 57.2% of which 45.7% on the West Bank and 79.4% in the Gaza Strip; while deep poverty for the period 2004-2007 reached respectively 25.6%, 29.5%, 30.8% and 30.3%.⁵

Unemployment rates stood at, for the years from 2001 to 2004, respectively 25.2%, 31.3%, 25.6% and 26.8% of the labour force and 23.5%, 23.6% and 21.5% for the years from 2005 to 2007. In the second quarter of 2008 the unemployment reached 25.8%,⁶ while the unemployment rate in 1999 amounted to only 11.8%. Since 2001 the majority of employed persons work in the Palestinian Territory and less than 10% work in Israel whereas, before the crisis in 2000, almost double this number had jobs in Israel.⁷ It is worth highlighting that all Palestinian workers in Israel go back to their homes in the Palestinian Territory on a daily basis.

The *per capita* GDP "in US\$" in the Palestinian Territory (excluding East Jerusalem) was, for the years from 2001 to 2005, respectively about 1,270, 1,070, 1,195, 1,300 and 1,349, while the Gross domestic products (GDP) "in million US\$" at constant prices in the Palestinian Territory (excluding East Jerusalem) for the same period amounted to respectively 3,765, 3,264, 3,750, 4,197 and 4,479 million US\$.⁸ Moreover, there will be an expected GDP rise of only 0.8% in 2008 with a population growth of about 3.0% "or close to", while annual GDP growth before 1999 was about 6%.⁹ The international boycott following Hamas' election victory in 2006 led to civil servants not being paid and the breakdown of normal governmental functions in the Palestinian Authority for about one year, and later to the closure of the Gaza Strip mid 2007 because of the fighting between the main two parties (Fatah and Hamas). All this caused the Palestinian economy to decline and pushed it towards collapse.

Politically, the period has been characterized by instability and insecurity as a direct result of the wide range of military and security measures taken by Israel (curfews, border closures, military checkpoints, the construction of the wall separating the Palestinian Territory from Israel, limitations on personal mobility, the special case of the Gaza Strip, etc.). Socially, the level of crime and insecurity has increased and affected living conditions. This situation pushed people, especially the young, to look for economic, social, political and psychological alternatives. Migration is an alternative when possible, but no concrete statistical data on the impact of this situation on migration has been established.

Arrivals and departures

There is little reliable data on Palestinian migration. However, Israeli border police and Observers have documented net migration thus: approximately 10,000 Arabs left the West Bank and the Gaza Strip in 2000-2003, 12,000 in 2004, 16,000 in 2005 and 25,000 in 2006, with the likelihood of a significant rise in 2007.¹⁰ Since September 2000, 10% of the Christians living in Bethlehem have left for destinations abroad, which amounts to 2,071 persons or 357 households.¹¹

⁵ The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. Press Release on Poverty and Living Conditions in the Palestinian Territory, 2007. Ramallah-Palestine.

⁶ The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. Labor Force Survey (April-June, 2008) Round, (Q2/2008). Press Conference on the Labor Force Survey Results. Ramallah-Palestine.

⁷ The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. Labor Force Survey: Annual Report: 2007. Ramallah-Palestine.

⁸ Palestinian Central Bureau of Statistics 2008, National Accounts at Current and Constant Prices (2000-2005). Ramallah - Palestine.

⁹ World Bank: OPT: Growth weak, aid dependency rising.

¹⁰ Ettinger, Yoram. *The Palestinian Census: Smoke and Mirrors*. Ynet, February 11, 2008.

¹¹ Office of the Special Coordinator of the Middle East Peace Process (UNSCO) (2004). *The Changing Face of Bethlehem*.

Palestinian Authority Deputy Minister of Foreign Ministry told the press that "after gaining the return of about 235,000 Palestinians during 1994-2000 to the Palestinian Territory - who had contributed effectively in the establishment of Palestinian institutions - some 10,000 Palestinians have filed approved emigration requests from the West Bank and the Gaza Strip in the first quarter of 2007, and at least 45,000 emigration applications are being reviewed by different countries".¹²

Other resources stated that about 15,000 Palestinians live in Sweden, and nearly 20,000 have settled in Denmark, while the number of asylum-seekers in Sweden was about 1,600 for the year 2006 according to Swedish immigration officials.¹³ However, it is easier for those who already carry foreign passports or have relatives abroad. As a result of previous emigration waves, some 40,000 West Bankers hold US citizenship.¹⁴

Of course, none of the above data is entirely unbiased and migration is either underestimated or overestimated. But one clear issue is that work is the main reason for leaving the Palestinian Territory: it is worth noting that both Jordan and Egypt, as the only exits points for Palestinians (except for Jerusalemites who have additional exit borders such as Ben-Gurion Airport), have strict border-crossing procedures so those Palestinians who are trying to obtain an entry/migration visa to the USA, Canada or Europe now face increased difficulties. In addition to that, the shortage of job opportunities in the Gulf States, and the situation in Iraq, has reduced migration opportunities for Palestinians.

On the other hand, data from the Jordanian Bridges Security Department which controls the King Hussein Bridge (also known as Allenby or Karamah) show that arrivals and departures during the last 8 years are 81,000 negative for the Jordanian side. This means a positive balance for the Palestinian side.¹⁵ There are more Palestinians who left the Palestinian Territory during the years 2001, 2002, 2003 and 2006: which could easily be explained by the outbreak of the second *Intifada*, then more stability during 2004 and 2005, then the difficulties associated with Hamas' victory in 2006.

Migration intentions

The Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), released survey results, for the year 2007, demonstrating that about one third of young Palestinians (aged 10-29 years) think of migration: 45% for males and 18% for females. As for the reasons for migration, the principle one is apparently the declining economic situation, and then, in descending order, safety and security, the political situation and, lastly, social reasons. The same source mentioned that about 20% of youth wished to emigrate in 2003.¹⁶ In the same context, Annajah University and the Palestinian center for public polls revealed that about 38% of Palestinians wished to emigrate in February 2007 and a Birzeit University. September 2006 study showed that 32% of Palestinians indicated that they want to emigrate.¹⁷

These results show a clear and consistent interest in migration, albeit with some differences. However, history has shown that when Palestinian migration takes place, there are massive outflows under specific circumstances. Palestinians left their lands in huge waves in 1948 and 1967, but currently, no concrete evidence reveals the same levels of migration as before and mobility remains in the natural frame, which is a question of the improvement of migrants' life conditions.

¹² Shakid, Roni. *Palestinian Emigration*. Yedee'at Ahranoat, 10/04/2007.

¹³ Moreover, one foreign official in Ramallah, who declined to be identified, said: "we used to get an average of one or two inquiries a day, but we are getting more than seven inquiries these days" (late 2006).

¹⁴ Keyser, Jason: The Associated Press Moving abroad or to the next town, thousands of Palestinians flee hardships. March 1, 2004.

¹⁵ The Hashemite Kingdom of Jordan, Public Security Directorate, Bridges Security Department: http://www.bridges.psd.gov.jo/index.php?option=com_content&task=view&id=371&Itemid=392 (access date 13/11/2008)

¹⁶ Palestinian Central Bureau of Statistics 2008, *press release on youth day (12/08/2008)*. Ramallah - Palestine.

¹⁷ Ettinger, Yoram: 'Palestinian' emigration and birth rate defy demographic doomsayers. Ha'aretz (April 12, 2007)

Migration to Israel

On the basis of the data given above, Israeli political scientists proposed that the most obvious alternative for Palestinians is emigration to Israel which amounted to 105,000 during 1990-2006 and has amounted to about quarter of a million since 1967.¹⁸ But the construction of the wall which separates the Territory from Israel prevents new waves of Palestinian emigration to Israel, except in cases which have to do with the structure of the extended family. And, in any case, we are not speaking of thousands, as is sometimes suggested.

Indeed, Israel has closed its borders to the entry of Palestinians from abroad, which prevents those from other Palestinian communities, especially from Jordan, marrying Palestinians from the Palestinian Territory, as well as Palestinian living abroad who do not hold “permanent residency” for the West Bank or the Gaza Strip. These cover three categories: Palestinians abroad who became refugees in 1948; those who were displaced in 1967, and those who lost their residency with the Israeli laws during 1968-1994 “before the Oslo agreement”. Israel has also brought a halt to family reunification and the renewal of visas for Palestinians who temporarily reside on the West Bank and the Gaza Strip: ignoring humanitarian questions and favouring, instead, security considerations. During 2007 and 2008, Israel approved about 50,000 reunification applications, but the majority of these approvals were for individuals already residing in the Palestinian Territory. Those who are currently abroad were not allowed to return. Thus, the migration balance is certainly negative, but not necessarily 10,000 persons annually and the context of migration needs to be carefully considered.

Conclusion

The migration of Palestinians in and out of the West Bank and the Gaza Strip has been shaped, if not altogether determined, by the history of the region over the last sixty years. Waves of outward bound war-driven migrants, refugees and displaced communities, have created a Palestinian diaspora, made up of millions of people world-wide, so that many people in the Palestinian Territory now have relatives and friends living abroad. These extended families generate solidarity and cooperation and help to arrange marriages and find employment and provide housing. In the context of the Palestinian Territory, political factors strongly reinforce the socio-economic aspects of migration choices.

Although there is insufficient data for recent years, it is probable that the trend is still within the same range. The net balance of arrivals and departures for the West Bank in the period 1967 to the present has been consistently negative, with an average of about 10,000 leaving annually, except in specific years, such as the years of the Gulf Wars when Palestinians were forced to return home and the period after the start of the peace process and the arrival of Palestine Liberation Organization (PLO) leaders and their families. This means that in general the negative balance runs in parallel to the military occupation and the conditions resulting from it. But it is difficult to demonstrate that particular events generate high levels of emigration (with the exception of events in 1948 and 1967).

The main reason for Palestinian migration relates to the economic factors which result in turn from political instability and the internal fighting between Palestinian parties. But to monitor the process adequately we need better tools and more details. The specifics of Palestinian emigrants may be better measured by matching data on entries and exits at borders (where data exists) with specially designed surveys to provide reliable migration data on Palestinians.

¹⁸ Shakid, Roni. *Palestinian Emigration*. Yedeo'at Ahranoat, 10/04/2007

Bibliography

- Ettinger, Yoram. *The Palestinian Census: Smoke and Mirrors*. Ynet, February 11, 2008.
- Ettinger, Yoram: 'Palestinian' emigration and birth rate defy demographic doomsayers. Ha'aretz (April 12, 2007)
- Gicaman, R. and Jonson, P. (eds) (2002), *Inside Palestinian Households, Birzeit University, Institute of Women's Studies and the Institute for Community and Public Health*.
- Keyser, Jason: The Associated Press Moving abroad or to the next town, thousands of Palestinians flee hardships. March 1, 2004.
- Office of the Special Coordinator of the Middle East Peace Process (UNSCO) (2004). *The Changing Face of Bethlehem*.
- Pedersen, J., S.Randall and M. Khawaja (eds), (2001), *Growing Fast: The Palestinian Population in the West Bank and Gaza Strip*.
- Shakid, Roni. *Palestinian Emigration*. Yedeo'at Ahranoat, 10/04/2007.
- The Hashemite Kingdom of Jordan, Public Security Directorate, Bridges Security Department: on line in :
<http://www.bridges.psd.gov.jo/index.php?option=com_content&task=view&id=371&Itemid=392 (access date 13/11/2008)>
- The Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) 2008, *National Accounts at Current and Constant Prices (2000-2005)*. Ramallah - Palestine.
- The Palestinian Central Bureau of Statistics 2008, *press release on youth day (12/08/2008)*. Ramallah - Palestine.
- The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. *Labor Force Survey (April-June, 2008) Round, (Q2/2008)*. Press Conference on the Labor Force Survey Results. Ramallah-Palestine.
- The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. *Labor Force Survey: Annual Report: 2007*. Ramallah-Palestine.
- The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. *Population, Housing and Establishment Census 2007. Final Results in the West Bank – Summary (Population and Housing)*. Ramallah – Palestine.
- The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. *Press Release on Poverty and Living Conditions in the Palestinian Territory, 2007*. Ramallah-Palestine.
- UNRWA registers, 2008: <http://www.un.org/unrwa/refugees/pdf/reg-ref.pdf> (access date 05/09/2008)
- World Bank: OPT: Growth weak, aid dependency rising.

Annex

Table 1. Population in the Palestinian Territory by Region and Sex, 2007

Governorate	Population									
	Both Sexes		Males		Females		Households		Mean Household Size	Sex Ratio
	Number	Percentage	Number	Percentage	Number	Percentage	Number	Percentage		
Palestinian Territory	3.767.122	100	1.911.952	100	1.855.170	100	646.319	100	5,8	103,1
West Bank*	2.350.583	62,4	1.193.244	62,4	1.157.339	62,4	427.097	66,1	5,5	103,1
Gaza Strip**	1.416.539	37,6	718.708	37,6	697.831	37,6	219.222	33,9	6,5	103,0

* Includes population counted during the period of 1-16/12/2007 and does not include uncounted population estimates according to post enumeration survey.

* **Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008.** *Population, Housing and Establishment Census 2007 Census Final Results in The West Bank – Summary (Population and Housing). Ramallah - Palestine*

** **The Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008.** *The Population, Housing and Establishment Census - 2007, Press Conference on the Preliminary Findings, (Population, Buildings, Housing Units and Establishments), Ramallah, Palestine*

Table 2. Palestinian Population in the West Bank by Governorate, Sex and Refugee Status, 2007

Governorate	Refugee Status and Sex								Total	
	Registered Refugee		Non-Registered Refugee		Not Refugee		Not Stated			
	Males	Females	Males	Females	Males	Females	Males	Females	Males	Females
West Bank	294.841	286.889	20.407	21.930	814.115	786.436	28.400	26.951	1.157.763	1.122.206
Jenin	40.655	39.608	953	1.332	84.495	81.260	1.770	1.667	127.873	123.867
Tubas	3.677	3.685	59	118	20.303	19.518	429	354	24.468	23.675
Tulkarm	26.002	24.924	769	910	51.614	50.922	817	787	79.202	77.543
Nablus	41.294	39.888	841	1.092	116.987	114.350	624	697	159.746	156.027
Qalqiliya	19.784	18.953	1.416	1.485	23.749	22.243	457	458	45.406	43.139
Salfit	2.209	2.451	83	137	27.525	26.222	66	80	29.883	28.890
Ramallah & Al-Bireh	37.180	36.009	1.668	1.954	89.796	89.034	3.586	3.336	132.230	130.333
Jericho & Al Aghwar	9.825	9.312	754	799	8.965	9.418	635	597	20.179	20.126
Jerusalem	46.392	44.882	9.315	9.404	106.908	103.131	15.435	14.511	178.050	171.928
Bethlehem	23.570	22.969	726	865	60.239	57.533	1.791	1.709	86.326	83.076
Hebron	44.253	44.208	3.823	3.834	223.534	212.805	2.790	2.755	274.400	263.602

Includes population counted during the period of 1-16/12/2007 and does not include uncounted population estimates according to post enumeration survey.

*UNRWA records stated that (http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/rr_countryandarea.pdf) the number of the registered refugees in the West Bank amounted to 754,263 persons, which compose about 30% of the total population in the West Bank while in Gaza Strip there is 1, 059,584 persons, i.e: approximately 70% of total Gaza Strip population are refugees

Table 3. Foreign-Born Palestinian Population in the West Bank by Place of Birth, Sex and Age Group, 2007

Place of Birth	Sex	Age Group												Total
		Less Than One Year	1 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 - 79	80 - 89	90&+	Not Stated	
1948 Areas*	Both Sexes	-	-	-	-	-	-	-	9.517	5.630	1.938	331	86	17.502
	Males	-	-	-	-	-	-	-	4.264	2.399	802	137	32	7.634
	Females	-	-	-	-	-	-	-	5.253	3.231	1.136	194	54	9.868
Israel	Both Sexes	43	667	377	611	899	1.034	2.133	-	-	-	-	-	5.764
	Males	22	321	165	104	138	349	970	-	-	-	-	-	2.069
	Females	21	346	212	507	761	685	1.163	-	-	-	-	-	3.695
Jordan	Both Sexes	94	1.933	12.640	14.726	8.811	4.106	1.402	251	130	44	20	58	44.215
	Males	45	1.005	6.411	6.000	2.842	1.233	545	53	38	11	9	38	18.230
	Females	49	928	6.229	8.726	5.969	2.873	857	198	92	33	11	20	25.985
Syria	Both Sexes	0	10	196	793	555	269	199	23	15	21	5	3	2.089
	Males	0	6	105	409	268	109	53	1	0	3	4	3	961
	Females	0	4	91	384	287	160	146	22	15	18	1	0	1.128
Lebanon	Both Sexes	0	5	67	520	267	327	210	43	20	11	1	2	1.473
	Males	0	3	31	290	134	70	39	3	1	1	0	1	573
	Females	0	2	36	230	133	257	171	40	19	10	1	1	900
Egypt	Both Sexes	1	25	74	126	176	163	145	77	42	19	0	2	850
	Males	0	11	32	58	90	48	32	9	8	0	0	1	289
	Females	1	14	42	68	86	115	113	68	34	19	0	1	561
Tunisia	Both Sexes	0	4	114	74	5	11	3	0	1	0	0	0	212
	Males	0	3	53	39	2	1	0	0	1	0	0	0	99
	Females	0	1	61	35	3	10	3	0	0	0	0	0	113
Yemen	Both Sexes	0	13	198	111	16	2	0	0	0	0	0	0	340
	Males	0	4	102	58	6	0	0	0	0	0	0	0	170
	Females	0	9	96	53	10	2	0	0	0	0	0	0	170
Gulf Countries	Both Sexes	31	960	11.420	16.905	7.189	2.261	196	36	13	5	1	56	39.073
	Males	17	487	5.828	8.321	2.984	772	82	17	7	1	1	33	18.550
	Females	14	473	5.592	8.584	4.205	1.489	114	19	6	4	0	23	20.523
Other Arab Countries	Both Sexes	1	17	493	804	378	57	23	1	0	2	0	2	1.778
	Males	0	11	248	404	140	9	4	1	0	2	0	1	820
	Females	1	6	245	400	238	48	19	0	0	0	0	1	958

Table 3 (continued). Foreign-Born Palestinian Population in the Remaining West Bank by Place of Birth, Sex and Age Group, 2007

Place of Birth	Sex	Age Group												
		Less Than One Year	1 -9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 69	70 - 79	80 - 89	90&+	Not Stated	Total
United States of America	Both Sexes	92	1.989	2.997	963	525	163	39	20	24	8	0	22	6.842
	Males	49	1.009	1.491	378	181	69	10	6	7	4	0	11	3.215
	Females	43	980	1.506	585	344	94	29	14	17	4	0	11	3.627
Others	Both Sexes	36	723	1.326	1.041	1.058	532	150	87	53	27	2	11	5.046
	Males	20	377	662	426	335	126	25	10	17	8	0	3	2.009
	Females	16	346	664	615	723	406	125	77	36	19	2	8	3.037
Not Stated	Both Sexes	0	50	59	74	66	53	19	13	5	3	3	52	397
	Males	0	25	34	44	45	38	8	8	1	2	1	32	238
	Females	0	25	25	30	21	15	11	5	4	1	2	20	159
Total	Both Sexes	298	6.396	29.961	36.748	19.945	8.978	4.519	10.068	5.933	2.078	363	294	125.581
	Males	153	3.262	15.162	16.531	7.165	2.824	1.768	4.372	2.479	834	152	155	54.857
	Females	145	3.134	14.799	20.217	12.780	6.154	2.751	5.696	3.454	1.244	211	139	70.724

Includes population counted during the period of 1-16/12/2007 and does not include uncounted population estimates according to post enumeration survey

* 1948 Areas: Includes those parts of historic Palestine now known as Israel, as defined after the 1948 war.

* **Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. Population, Housing and Establishment**

Census 2007 Census Final Results in The West Bank – Summary (Population and Housing). Ramallah - Palestine

Palestine: the legal dimension of migration

Asem Khalil

In the wake of the June 1967 war, Israel gained control of the West Bank, including East Jerusalem, and the Gaza Strip, which had been, since 1948, under respectively Jordanian¹ and Egyptian rule. From then onwards, United Nations resolutions start to talk about ‘occupied Palestinian territory’ (*hereafter* oPt). Israel has always contested this appellation and the status of the territories under its control, calling them by their Biblical names² and claiming that they are disputed rather than occupied.³

If Israel denied its status as occupier, it never acted otherwise. Land was confiscated, civilians were detained and the daily lives of Palestinians were strictly regulated by the Israeli Military Governor and the Israeli Civil Administration, through thousands of military orders issued separately for the West Bank and the Gaza Strip (*hereafter* WBGs), often with similar content,⁴ causing a gradual change in the legal system(s), in contradiction of international law as it is applied in times of armed conflicts and occupation.

The Oslo agreements and the establishment of the PA, in 1994, did not change the legal status of the oPt in international law. Israeli Military Orders, as much as Ottoman, British, Jordanian and Egyptian legislation, enacted prior to the establishment of the PA, remained in force unless amended by successive PA legislations.

This paper tackles the issue of migration in the oPt,⁵ from a legal perspective. The manner in which Israel regulated the “residency” status, the registration of newly-born children, family unification, permanent permits and visas for foreign nationals will be presented first. The paper shows that military orders forbade the return of some Palestinians, converted other into aliens in their own country, while those married to Palestinians and their children were pushed into irregularity. The presentation of such measures does not entail historic events, but refers to powers that are still enjoyed by Israel, as an

¹ The West Bank was united to the Emirate of Transjordan in 1950, forming the Hashemite Kingdom of Jordan.

² Israeli Military Order No. 187, Interpretation Order (Additional Provisions) (No. 3), issued on 17 December 1967 stated that the term “Judea and Samaria region”, used in Israeli Military orders, is identical to “West Bank Region”. The change of appellation reflects historical and religious attachment and the rejection of a name that implied Jordanian Sovereignty (Takkenberg 1998, 211ff.).

³ For a complete analysis of this issue, see: Khalil 2004.

⁴ For this reason, analyses will be limited to military orders issued for the West Bank. Unless specified differently, all references to military orders in this chapter referred to those issued for the West Bank.

⁵ The title of this chapter talks about Palestine. What is “Palestine” and who is “Palestinian”? To answer those two questions, one must go back in time: the concept of “Palestinian” – as much as the concept of “Palestine” itself – developed ; defining who is Palestinian would enable us to define who are Palestinian refugees and migrants. In earlier studies (Khalil 2007a; Khalil 2008b) I argued that the concept of “Palestine” is developing towards a ‘demotic’ ideal of nation rather than an ‘ethnic’ one; it refers to certain ‘citizens’ of Palestine – the state yet to be established, to mean WBGs, i.e. those Palestinians and others admitted by the state, in accordance with the law and maybe in accordance with peace agreements. In fact, since Oslo (or even with the Declaration of Independence in Algiers, 1988) the reference to the “creation of the state of Palestine” is employed much more frequently than the “liberation of Palestine”: for sure, ‘Palestine’ refers to two different territorial entities with consequences for who is to be considered Palestinian. For those refugees in host countries, the right to citizenship of the state of Palestine (in parts of the historical Palestine) may not satisfy their right of return to the homeland, Palestine. For Palestinians, in fact, the country of origin, country of residence and country of citizenship may not coincide. Thus migration policies and restrictions vary according to their current legal status. The creation of the state of Palestine may resolve the issue of the statelessness of the majority of Palestinians. However, it will not necessarily allow their return to the homeland. In this chapter, I prefer to use the term “occupied Palestinian territory”, used by UN resolutions to indicated those territories occupied by Israel in 1967, i.e. the West Bank (including East Jerusalem) and the Gaza Strip.

occupation power. This paper stresses the need for Israel to abide by international law, as expressed in customary international law, ratified treaties composing international humanitarian law (*hereafter* IHL) and international human rights law (*hereafter* IHRL), and UN resolutions.⁶

The issue of Palestinian refugees is a decisive element in any migration policy in the region. Their legal status and rights in host Arab states will be set out. Those refugees are denied re-entry to their homeland, while host Arab states, in the name of their right to return, grant them a legal status similar, if not worse, than those granted to foreign nationals by often denying them rights enjoyed by refugees. Such measures undertaken by some host Arab states are intended to be a pushing factor against the possible settlement of Palestinian refugees in those countries. Since most Palestinian refugees are stateless and denied re-entry to their homeland, they are forced to remain illegal, and, if they have the possibility, they tend to leave for any third countries that are ready to host them. The laws of Arab States and their policies towards Palestinian refugees are to be considered, along with the original Palestinian displacement, the most destabilizing factors in this and neighbouring regions.

The legal status of the Gaza Strip will be examined, especially since the Israeli unilateral disengagement plan, with special reference to the impact on the right to access, sojourn, exit and border control. Hamas' control over the Gaza Strip introduced different scenarios including discussions over who effectively controls Gaza and whether it is or is not now an occupied territory. Such discussions are not exclusively theoretical. They have a direct impact on obligations of Israel towards neighboring countries, and the international community towards Palestinian civilians in the Gaza Strip and the future of Palestinian statehood.

PA legislations with its impact on migration also needs to be set out. Early reports (Khalil 2006, 2007b) covered the period from the establishment of the PA until the second legislative elections in 2006. Since then, the Palestinian Legislative Council (*hereafter* PLC) has been completely dysfunctional. There have been ever more Presidential decrees, decree laws, and cabinet decisions concerning migration. It can be stated, however, that such legislative changes have not introduced any substantive changes to the laws in force on migration issues.

I. Israeli Measures⁷

The first Israeli census of the population of the West Bank and the Gaza Strip was carried out in 1967, immediately after the cease fire. Only those who were counted were considered as “**residents**”. Those who happen to not be in the area or who were there but, for any reason, were not included in the census, were simply denied the status of resident. Only residents may have an **ID number**. However, residency is not treated as an inherent right of the indigenous population (as it is in the case of citizenship). Rather, it can be awarded, kept and removed by Israel in a unilateral fashion.⁸

The regulations for the issuance of ID cards and for the **registration** of newly-born children were subject to several changes.⁹ **In 1995, Israeli Military Order No.1421** prolonged the registration period for children of residents to 18 years old, regardless of place of birth. It also allowed the registration of a children, at least one of whose parents, was resident. However, it added that this is possible only on the condition that the authorities are convinced that permanent residence is in the

⁶ As was recently and authoritatively confirmed by the International Court of Justice's Advisory Opinion on the “Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory” of 2004. Available at the ICJ official website: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=5a&case=131&code=mwp&p3=4>

⁷ Earlier and more detailed versions of this section can be found in: (Khalil 2008a).

⁸ Residents were subjected to strict regulations with regards to their stay abroad and anyone who remained abroad beyond the time limit on their **exit permits** lost his/her residency status. With the Oslo agreements, the exit permits were no longer applicable and PA travel documents could be issued for those Palestinians having an ID number.

⁹ For more details, see: Khalil 2008b.

“Area”. This means that a Israeli military officer had some discretion in deciding each case; and, in any case, the children, whose permanent residence was not in the “Area”, could not be registered.¹⁰

The protocol concerning the Civil Affairs of the Interim Agreement of 28 September 1995 gave the PA the authority to register children until the age of 16, if any of their parents is resident. Since Israel did not transfer the population registry, the PA in reality took on the role of mediator between the Palestinian populace and the Israeli authorities with no power to influence decisions of admittance or refusal. The provisions contained in the protocol, it shall be admitted, are a step forwards when compared to IMO 1206/1987.¹¹ But when compared to IMO No. 1421/1995, adopted 10 months earlier, they mark a step backwards.

According to the above, children who were not registered in time, owing to their parents’ negligence or ignorance of Israeli military orders cannot obtain an ID number.¹² Those persons became illegally resident in the “Area”, subject to sanctions, unless they obtain a permit or authorization from Israel to stay where they (or one or both parents) had dwelt. Those Palestinians who, for any of the above reasons, are not in the population registry (still, it must be remembered, under Israeli control) can acquire residency status in the oPt only through a **family unification** procedure. For Israel, family unification has been treated as a security and political issue. The reduced number of approvals to family unification requests proves Israeli reticence here. Besides, the issue of family unification is not treated as a human right but rather as a privilege, given only to a favoured few (Shaml 1996, 107).

Following the deportation of hundreds of Palestinians “illegally residing” in the “area”, mostly wives and their children, a petition was submitted to the Israeli Supreme Court in 1990. The State Attorney's Office announced a change in policy granting “**permanent visitor**” status to wives married to residents, and their children, a status renewable each six months, without the need to leave the territory (Shaml 1996, 106). Israeli policy in terms of approving family unification or granting permanent visitor status varied, according to time and political conditions and was often to temper (internal and international) pressure (B’Tselem 2006, 15-16). The complex procedure for family unification and the high cost for permanent visitors discouraged many from proceeding or pursuing this matter, preferring to remain in irregularity, with all the fragility, instability and immobility that this inevitably involves.¹³

¹⁰ Contrary to previously applicable military orders (and even, as we shall see later on, to the Interim Agreement itself), this order is to be considered a positive step. In fact, Israeli Military Order No.1206 of 1987 set the registration of new born children for resident parents, at 16 years if born in the “Area” and at five years if born outside the “Area”. The same order linked the registration of children to their mothers and not to their fathers; in other words, if one of the two parents is not a resident, only the children of resident woman could be registered and this should be done within five years of birth.

¹¹ See previous footnote.

¹² The same applies to children of non-resident women between 1987 (the year when order No.1206 was adopted) and 1995 (the year when Order No.1421 of 1995, and a few months later, the Interim Agreements, were adopted).

¹³ Issuing visas for foreign nationals, is not in the responsibility of PA but rather of Israel, the *de facto* supreme and unique authority on oPt borders. However, for a non-Palestinian to work in territories under the PA control, a permit request should be deposited with the PA Ministry of Labor. It should be noted, however, that there is no connection between legal stay and work permits; in other words, a non-WBGS who is residing illegally in territories under PA control, could, theoretically, obtain a permit to work and have a contract. For more details, see: Khalil 2006 & 2008b.

II. Palestinian Refugees¹⁴

In addition to the occupation of the WBGS, the 1967 war caused a second wave of displacement for thousands of WBGS Palestinians;¹⁵ in fact, almost one third of the Palestinian population of the West Bank (including East Jerusalem) and the Gaza Strip were displaced, half of them for the second time (Badil 2007, 14). As was the case with the 1948 Palestinian refugees,¹⁶ Israeli policy in the after war was full of contradictions: only residents of the “area” could be re-admitted to the “area” while the status of “resident” was granted by Israeli authorities exclusively to those who had been included in the census, i.e. those who were already there!

These Palestinian refugees can be divided into four groups: first, Palestinians displaced between June 1967, because of the war, and September 1967, when the first Israeli census was carried out for the population of the Area; second, Palestinians, whose habitual residence was the WBGS, who happened to be outside the WBGS when the war started in June 1967 and whose return was forbidden; third, Palestinians who were denied re-entry to the oPt, despite having an ID card issued by Israeli authorities because their (exit) permit or travel document (*Laissez Passer*) had expired; fourth, Palestinians who were deported because of Israeli pretended political and security considerations (Shaml 1996, 12-13).

There is not a unique and common legal status of Palestinian refugees living in host states. According to Takkenberg (1998, 131ff.), a formal legal status under national law, codified in legal instruments, does not, in many instances, exist. The legal position of Palestinian refugees in individual Arab states depends largely on administrative practices, often laid down in circulars that are subject to constant change.¹⁷

¹⁴ A distinction between refugee and migrant might be outlined as follows; for the researcher, the concept of migrant is the generic term that contains ‘refugee’ (who was forced to leave his or her country of origin) and the voluntary migrant who leave his or her country of origin to look for a better economic, social or political environment in the destination country. Individuals are key in migration, while groups are key in the case of refugees (Zreik 1998, 7). Another distinction is between Internally Displaced Persons (IDPs) and refugees, the first being ‘refugees in their own country’ who do not pass international borders; this concept is often used to distinguish those Palestinians who left their homes following the 1967 war (Shiblak 1996, 29). However, it should be noted that Palestinian refugees under the UNRWA’s operational definition are those “persons whose normal place of residence was Palestine between June 1946 and May 1948, who lost both their homes and means of livelihood as a result of the 1948 Arab-Israeli conflict”. UNRWA’s definition of a refugee also covers the descendants of persons who became refugees in 1948 (<http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html>); according to this definition, not all Palestinian refugees are UNRWA refugees or, at least, are not necessarily in the areas of its operations (Jordan, Syria, Lebanon and WBGS); while according to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, a broader definition of refugee was adopted with limitations in terms of persecution; however, a strict interpretation of article 1D had led to limited if not in-existent coverage of the mandate of the convention.

For the purpose of this paper, I shall use the term refugee to distinguish the refugee from the voluntary migrant; the first concept, includes all those Palestinians who are not granted the right to return and settle in Palestine regardless of the legal definition (according to international law or organizations). This broad definition of refugee also includes all those who left Palestine freely but where return was forbidden. This definition includes, but is not limited to, UNRWA refugees, convention refugees and IDPs. However, some of the Palestinian refugees are residing in WBGS and “enjoy” the same rights/duties as other Palestinians of the WBGS. When tackling the issue of crossing borders, for Israeli regulations and PA legislation and policies on migration, “WBGS refugees” are not treated differently from other WBGS Palestinians. Since this chapter is dedicated to the legal dimension of migration in the oPt, I will limit my analysis to the post 1967 war refugees, that includes the four categories as detailed in the text.

¹⁵ Not to mention those Palestinian refugees who were forced to leave their homeland between 1947 and 1949 or who were internally displaced as a result of the 1967 occupation.

¹⁶ Palestinian refugees who left the historical Palestine prior to or during the establishment of the state of Israel in 1948, were denied re-entry, because they were not Israeli citizens, while they were denied Israeli citizenship because they were not in Israel (Khalil 2007a, 25-27).

¹⁷ For a comprehensive presentation of the legal status of Palestinian refugees in Arab states: (Takkenberg 1998, 149 ff., Khalil 2007a).

In view of the above, any generalization with regards to the status of Palestinian refugees in host countries would be misleading. Nevertheless, we can distinguish, *grosso modo*, between two kinds of Palestinian refugees: those who have obtained the citizenship of a host state (such as is the case for most Palestinian refugees in Jordan)¹⁸ and those who have remained stateless. For those stateless Palestinian refugees, certain restrictions were imposed by host countries. Some Arab states allowed Palestinian refugees to work; others have prohibited certain professions; this, in turn, encouraged Palestinians to resort to illegal work. Other restrictions can be observed in the lack of access to governmental services or to the ownership of real estate; the latest restriction being in some cases (the Gulf States for example) applicable to all foreign nationals, including Palestinians (Takkenberg 1998, 158, Zreik 1998, 49). Most Arab states have nationality laws that do not grant women the right to transfer citizenship to their children (Zreik 1998, 42) and that forbid dual Arab nationality; the cultural rights of minorities are hardly exemplary either (Hanafi 2001, 230).

Some of the above restrictions go against the position of the Arab League regarding the treatment of Palestinian refugees, which was set out in the 1965 Casablanca Protocol. According to this protocol: first, Palestinian refugees shall be granted full citizenship rights without being naturalized by host Arab states; second, Palestinian refugees shall be granted a Refugee Travel Document in order to maintain their refugee status. In other words, two principles characterized the official Arab position: Arab solidarity with refugees and the preservation of Palestinian identity (Takkenberg 1998, 136). However, this non-binding protocol was often ignored by Arab states especially with regards to equality in employment; in other words, this document was simply a declaration of good intentions (Zreik 1998, 40).

III. The Gaza Strip

Israel remains the occupying power in the Gaza Strip despite its claim that it is a “hostile territory”.¹⁹ This is what was asserted by John Dugard (2008), UN Special Rapporteur, during the Seventh Session of the Human Rights Council, on 21 January 2008. Earlier, when Israel withdrew from the Gaza Strip, an Israeli military commander declared that “military governance in the GS has ended” (Al-Mukh 2006, 16).²⁰ Prime Minister Sharon told the General Assembly on 15 September 2005 that Israel’s withdrawal from Gaza meant the end of its responsibility for the area (Dugard 2008, 7).

For John Dugard, the withdrawal did not though end the occupation of Gaza, since “[t]he test for determining whether a territory is occupied under international law is effective control, and not the permanent physical presence of the occupying Power’s military forces in the territory in question” (Dugard 2008, 8). He then added that Israel’s effective control there is demonstrated by many factors, including the substantial control of Gaza’s land crossings and the control of the Palestinian Population Registry.

Erez is the main crossing for passage through Israel to the West Bank and **Karni** the main crossing for foods and supplies; both are strictly and exclusively controlled by Israel and often closed on the basis of Israeli political/security considerations. As for **Rafah**, it is the main crossing between Egypt and the Gaza Strip. In November 2005, a deal was made between Israel and the Palestinians (The

¹⁸ Excluded Palestinian refugees from Gaza (for more details, see: El-Abed 2004 & 2006).

¹⁹ Declared by Israeli Security Cabinet on 19 September 2007; the legal implications that Israel intends to attach to this “status” remain unclear, but the political purpose was immediately made known - namely the reduction of the supply of fuel and electricity to the Gaza Strip (Dugard 2008, 8).

²⁰ The situation of the GS changed following the unilateral Israeli withdrawal in late 2005, but the legal status remained unaltered: since, as in the case in the occupied West Bank, Israel continues to be in control of borders: exits and entries remain in Israeli hands, the occupation power and all Palestinian migration policies (refugees or migrants deciding to return to the WBGS) remains dependent on the will of an alien state, Israel, whose security prevails over Palestinian national security, economy and rights.

Agreement on Movement and Access and the Agreed Principles for the Rafah Crossings²¹) giving full control to the Palestinians on the Palestinian side of the borders, monitored by an EU mission (EU BAM Rafah), while Israel monitored the borders via a closed-circuit television (Al-Mukh 2006, 21).

Besides John Dugard (2008, 8) connected physical (direct or indirect) Israeli control of the borders with the issue of the population registry, as he rightly noted that “the definition of who is “Palestinian” and who is a resident of Gaza and the West Bank is controlled by the Israeli military. Even when the Rafah crossing is open, only holders of Palestinian identity cards can enter Gaza through the crossing; therefore, control over the Palestinian Population Registry is also control over who may enter and leave Gaza”.

Facts on the ground prove the fragility and inconsistency of the pretensions of the first approach. Indeed, following the second legislative elections in 2006 and Hamas's victory, Israel threatened to close Rafah Crossing if Hamas administered it; and so President Abbas adopted presidential decree (16/2006) giving the Directorate of Crossings and Borders autonomy (from the Ministry of the Interior) and placing it under his direct control. Since Hamas's takeover in the GS on 14 June 2007, Rafah crossing has been closed and hundreds were caught in between the Egyptian and the Palestinian side. Despite Hamas's initial refusal, humanitarian cases were eventually allowed to pass to and from GS through Karm Abu Salem, via Israel and thus under Israeli control. In July 2008, a deal on a cease-fire was reached between Hamas and Israel with the mediation of Egypt, resulting in some alleviation in the restrictions on the entry of supplies and food, and the gradual opening of Rafah Crossing, in coordination with the Egyptian side, for urgent humanitarian cases.

However, Israel continued to apply restrictive measures concerning movement to and from the Gaza Strip. It even started to implement a new permit regime and policy which, in the words of Israeli Human Rights Organizations, HaMoked and B'Tselem, are “separating the Palestinian populations of the Gaza Strip and West Bank from each other. The separation regime tears families apart, puts thousands at risk of expulsion to the Gaza Strip and turns Palestinians into “illegal aliens” in their own home[s].”²²

IV. PA legislation since 2006

In the 2006 legislative elections, Hamas won a majority of the 132 PLC seats, and Ismael Haneyyeh was nominated by President Mahmoud Abbas, himself elected one year earlier, to form the tenth PA government. This event was accompanied by discussions with regards to the PLO in the government program. Israel, the Quartet and the international community in general insisted that Hamas recognize the state of Israel, renounce violence, and acknowledge previous agreements between the PLO and Israel.²³ Some months later, more than a third of PLC deputies, mostly from Hamas, including the PLC speaker, were detained by Israel.

The Mecca Agreement (February 2007) constituted a breakthrough in talks between various Palestinian factions (especially between Hamas and Fatah), and a unity government was formed. In June 2007, Hamas took control of PA institutions in Gaza by force, while President Abbas declared a state of emergency and formed his own government.²⁴ Led by former Prime Minister, Ismael Haneyyeh and his government, Hamas *de facto* governed the Gaza Strip, while Mahmoud Abbas and Salam Fayyad, his Prime Minister, were ruling on the West Bank. Each party issued legislation and decisions, while both claimed to be the legitimate authority.

²¹ Available at:

[http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/796f8bc05ec4f30885256cef0073cf3a/c9a5aa5245d910bb852570bb0051711c/\\$FILE/Rafah%20agreement.pdf](http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/796f8bc05ec4f30885256cef0073cf3a/c9a5aa5245d910bb852570bb0051711c/$FILE/Rafah%20agreement.pdf)

²² The press release is available at: http://www.btselem.org/English/Press_Releases/20080910.asp

²³ For the impact on the PA in general and the PLC legislations in particular, cf. Khalil 2007b, 196.

²⁴ By Presidential Decrees No.8, 9 & 10 issued on 14/6/2007.

The following table sets out PA legislation and decisions issued since 2006 elections that might have an impact on migration.²⁵

Date of Issuance	Issuance Authority	Title of Legislation/Decision	Published in Official Gazette	Main topics tackled
27/6/2006	Council of Ministers	Decision of the Council of Ministers No.144/2006 Concerning the Approval of the Structure of the Ministry of Refugee Affairs.	Official Gazette No.71 of 13/8/2007 ²⁶	For the first time, a government included a ministry for Refugee Affairs whose structure was approved by this decision.
31/7/2006	Board of Directors of the Capital Market Authority	Instructions No.1 of 2006 Concerning the Licensing of Securities Trading Companies	Official Gazette No.68 of 7/3/2007	The Instructions were issued in conformity with the Law of Securities No.12/2004 and Capital Market Authority No.13/2004.
7/8/2006	Council of Ministers	Decision No.90/2006 amending the Council of Ministers Decision issued on 15/3/2005 concerning the Application of Palestinian Specifications	Official Gazette No.68 of 7/3/2007	
14/8/2006	Council of Ministers	Decision No.103/2006 Concerning the System of the Equation of Non-Palestinian Certificates	Official Gazette No.68 of 7/3/2007	- BAs issued by a member of the League of Arab Universities do not need equation. - Equation is not possible for certificates obtained by correspondence.
11/9/2006	Council of Ministers	Decision No.125/2006 Concerning the Holiday of Christian Private Schools	Official Gazette No.69 of 27/4/2007	Exceptionally, Christian Private Schools are closed on Friday and Sunday as opposed to Thursday and Friday. ²⁷
16/10/2006	Council of Ministers	Decision No.134/2006 Concerning the Approval of the Re-formation of the National Committee on the Facilitation of Transportation and Commerce in the states of the ESCWA region.	Official Gazette No.69 of 27/4/2007	The Committee is responsible, <i>inter alia</i> , for: 1) putting forward and executing economic policies suitable for requirements of transportation and commerce; 2) encouraging partnership between the public and private sectors; 3) ameliorating the environment for investment in transportation and Commerce.
3/3/2007	President	Presidential Decree No.4/2007 Concerning the Formation of a High Presidential Committee for Christian Affairs	Official Gazette No.69 of 27/4/2007	The Committee is responsible for following up Christian affairs with local and international churches, including legal, institutional and real estate issues, and coordination with local, regional and international actors with regards to Christian affairs.
16/4/2007	Board of Directors of the Capital Market Authority	Instructions No.2 of 2007 Concerning the Licensing of Financial Leasing Companies	Official Gazette No.73 of 13/9/2007	It applies to national and foreign Companies.
10/6/2007	President	Decision No.263/2007 Concerning the Establishment of a Constituent Committee of the Palestinian Chamber of Arbitration	Official Gazette No.73 of 13/9/2007.	The Committee undertakes activities until a Palestinian Chamber of arbitration is established.
13/6/2007	President	Decree No.7/2007 Concerning the Establishment of the Public Commission on Civil Affairs	Official Gazette No.71 of 13/8/2007	This Commission inherited the former PA Ministry of Civil affairs and has taken on its responsibilities. The commission however was directly attached to the President, and connected to the (the PLO-) Negotiation Affairs Department.
9/7/2007	Prime Minister	Decision No.32/2007 Concerning the Establishment of an Ad Hoc Committee for the Documentation of Crimes and the Violations of Human Rights	Official Gazette No.73 of 13/9/2007	

²⁵ The author refers exclusively to that legislation and those decisions that were published in the Official Gazette issued by Diwan al-Fatwa Wal Tashre'i. However, there was confusion within the legal community concerning the Official Gazette No.71 which was issued twice, once in the Gaza Strip and once on the West Bank, though with different content.

²⁶ The difference in the issuance date of Official Gazette No.71 is possibly explicable because of the existence of two different copies of the Official Gazette, one from the Gaza Strip and other from the West Bank, cf. above footnote 24.

²⁷ It should be noted that Salam Fayyad's government [I don't have the context to check whether the tense is right] cancelled the provision of the council of Minister concerning holidays for the public sector. This means that on the West Bank Friday and Saturday are ferial, but that in the Gaza Strip Thursday and Friday are taken as days off!

18/7/2007	Prime Minister	Decision No.37/2007 Concerning the Establishment of an Ad Hoc Committee to Submit Draft Anti-Money Laundering Law ²⁸	Official Gazette No.73 of 13/9/2007	
20/6/2007	President	Decree No.16/2007 Concerning the Granting to the Minister of the Interior of the Power to Review all Association Licenses	Official Gazette No.71 of 9/8/2007	The decree empowers the Minister of the Interior: - to review the licenses of all associations, institutions and organisations issued by the Ministry of the Interior; - to undertake any necessary measures against illegal associations. The decree also instructs that all associations, institutions and organisations should start the procedure for a new license within a week.
20/6/2007	Council of Ministers	Decision No.8/2007 Concerning Associations and Organisations	Official Gazette No.71 of 9/8/2007	The Council of Ministers empowers the the Minister of the Interior to undertake all necessary measures against associations and organisations undertaking illegal activities.
26/6/2007	President	Decree No.18/2007 Concerning the Exemption of Citizens in the Southern Governorate from Taxes and Fees	Official Gazette No.71 of 9/8/2007	- Palestinians in the Gaza Strip are exempted from paying fees for public services and VAT on internal activities and income tax on companies and individuals. - This exemption does not apply for taxes on the import of goods and purchases and sales with setoff invoices, nor does it apply to income tax for public servants.
23/8/2007	President	Decree-Law No.3/2007 Concerning the Law on the Income Fees Stamps No.27/1952 and the Law on the Revenues Stamps No.31/1927.	Official Gazette No.73 of 13/9/2007.	- It cancels Jordanian and British Mandate laws imposing taxes on certain incomes and revenues.
23/8/2007	President	Decree-Law No.6/2007 Concerning the Repealing of the Law on Social Insurance	Official Gazette No.73 of 13/9/2007.	
2/9/2007	President	Decree-Law No.1/2007 Concerning General Elections	Official Gazette No.72 of 9/9/2007	- It substituted Law No.9/2005 Concerning Elections. - The decree law imposes a proportional electoral system, based on lists, considering all the territories as one.
20/11/2007	President	Decree-Law No.11/2007 Concerning Preventive Security	Official Gazette No.74 of 9/6/2008	Article 8 requires the General Directorate of Preventive Security to respect human rights and liberties as reflected in Palestinian law and international treaties and documents.
12/12/2007	President	Decree-Law No.13/2007 Concerning Tax Exemption	Official Gazette No.74 of 9/6/2008	This law considers tax exemption given in accordance with Investment Promotion Law No.1/1998 to be half of the Income Tax due for the project. The decree law is enforced retroactively, since the entry into force of the Income Tax Law No.17/2004.
12/12/2007	President	Decree No.38/2007 Concerning the Final Ratification of the Arab Convention on Human Rights	Official Gazette No.74 of 9/6/2008	
14/1/2008	President	Decree No.2 of 2008 Concerning the Amendment of the Formation of the High Presidential Committee for Christian Affairs	Official Gazette No.75 of 15/6/2008	
28/1/2008	President	Decree No.3/2008	Official Gazette No.75 of 15/6/2008	The president ratifies the amendment to paragraph 3 of Article 1 of the Arab Convention for the suppression of Terrorism.
18/3/2008	President	Decree-Law No.3/2008 Concerning Amendment of Income Tax Law No.17 of 2004.	Official Gazette No.75 of 15/6/2008	The decree law is composed of 17 articles and contains substantive changes in the original Income Tax law.
20/5/2008	President	Decree-Law No.6/2008 Concerning Amendment to Company Law	Official Gazette No.76 of 20/6/2008	This law added new categories for companies, amending the laws in force.
25/5/2008	President	Decree-Law No.7/2008	Official Gazette No.76 of 20/6/2008	The decree approves loans from the Islamic Development Bank to connect the electricity of the Gaza Strip with Egypt.

²⁸ A Decree-Law was indeed adopted and published by Special Issue No.3 of the PA Official Gazette on 6/4/2008, but the researcher could not obtain a copy of that issue. Reference was made to this decree in Official Gazette No.74 while correcting errors in previous numbers.

Conclusion

The legal and political divisions between the West Bank and Gaza Strip have grown with the Hamas-Fatah power struggle and Hamas's use of force to control PA institutions in the Gaza Strip, while Israel maintains effective control over borders and the population register of both the WBGS. For this reason PA legislations on migration issues remain limited in extension and impact since the PA lacks sovereignty. Israel, indeed, remains, as an occupation power, the highest authority in the land.

Most issues related to migration (such as entry, stay and exit, status, rights, integration of foreign nationals...) remain under direct Israeli control; the major part of the legal regime regulating migration in the oPt consists inevitably of declarations and orders issued by the Israeli military governor and those authorized by him.²⁹ This paper, however, argued, that IHL and IHRL is *de iure* part of this regime and shall be thus enforced therein. Accordingly, Israel is invited to reconsider any measure that is contrary to its obligations under international law. In real or fictional democracies, discrimination based on ethnicity or origin cannot be justified. Israel cannot continue to exempt itself from applying human-rights imperatives, with reference to domestic law and national legal systems. Basic human rights cannot (and should not) be randomly selected, or applied in a discriminatory way.

Finally, the issue of Palestinian refugees remains the core issue in the Israeli-Palestinian conflict and constitutes one of the corner stones for any future peaceful arrangement/agreement. This paper has hinted that a security-based approach to Palestinian refugees undermines those refugees' basic human rights, while not necessarily contributing to the realization of the objectives of either the host country or of the Palestinians themselves. In fact, Palestinian refugees could not (and still cannot, because of an Israeli refusal to re-admit them) return to their homeland; accordingly, they have no choice but to stay in the country of first refuge, despite their illegality/irregularity or they must find a country ready to admit them. Their very existence becomes a source of suspicion and is absolutely unwelcome for both, the host countries and third countries to which those Palestinians may be willing to travel, for study, work or any other reason. In terms of migration policy and laws, they are treated as a risk and a danger for which states apply restrictive measures, based on 'national security' and not on human rights and dignity. Those measures are often justified by the need to preserve Palestinian national identity and their right to return. In other words, Arab regimes often "act, or claim to act, against Palestinians for the sake of Palestine" (Khalil 2007a) or "With Palestine, Against Palestinians" (Raffonelli 2004).

²⁹ Since 1994, the PA has issued several laws and some secondary legislation related to migration (for more, see: Khalil 2006), within its jurisdiction which is limited in terms of territory, functions and persons. Besides, all previous legislative texts of different origin (Ottoman, British Mandate, Jordanian, and Egyptian) remain in force unless amended or substituted by successive legislation.

List of References

- El-Abed, Oroub, 2004. Palestinian Refugees in Jordan. *FMO Research Guide*, <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo025/fmo025.pdf>
- El-Abed, Oroub, 2006. Immobile Palestinians: ongoing plight of Gazans in Jordan. *Forced Migration Review*, No. 26, August 2006, <http://www.fmreview.org/text/FMR/26/07.doc>
- ABU-MUKH, Lena, 2006. *Movement to and from the Palestinian Territories under Israeli Occupation after Oslo (1993-2006)*. Research Report, CARIM-RR, 2006/02. http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR06_02_Abu-Mukh.pdf
- ABRESCH, William, 2005. A Human Rights Law of Internal Armed Conflict: the European Court of Human Rights in Chechnya. Center for Human Rights and Global Justice. Working Paper. Extrajudicial Executions Series, Number 4.
- AL-HAQ, 2005. Waiting for Justice. Al-Haq: 25 Years Defending Human Rights (1979-2004). Available at: <http://asp.alhaq.org/zalhaq/site/books/files/Annual%20Report%20Combo.pdf>
- BADIL, 2007. *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2006-2007*.
- B'TSELEM, 2006. *Perpetual Limbo. Israel's Freeze on Unification of Palestinian Families in the Occupied Territories*, July. Available at: http://www.btselem.org/Download/200607_Perpetual_Limbo_Eng.doc
- DUGARD, John, 2008. *Human Rights Situation in Palestine and other Occupied Arab Territories*. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967. UN document: A/HRC/7/17, 21 January 2008. HUMAN RIGHTS COUNCIL, Seventh session, Item 7 of the provisional agenda. Available at: <http://domino.un.org/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/f71be9fae0abbe1c852573ec006dde2e!OpenDocument>
- HANAFI, Sari, 2001. *Huna wa Hunak. Nahwa Talweel Lel-Alaka Bayna Al-Shatat Al-Falastene Wal-Markaz*. Muwatan.
- KHALIL, Asem, 2008a. Irregular Migration into and through the Occupied Palestinian Territory. Paper presented during the Thematic Session on: "Irregular Migration into and through Southern and Eastern Mediterranean Countries" Florence, 6 - 8 July 2008.
- KHALIL, Asem, 2008b. *The Circulation of Palestinian Refugees and Migrants*. CARIM analytic and Synthetic Notes 2008/33. Available at: http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_33.pdf
- KHALIL, Asem., 2007a. Palestinian Citizenship and Nationality: Legal challenges and Future Perspectives. Research Paper, RSCAS, 2006.
- KHALIL, Asem, 2007b. *Palestine: the Legal Dimension of Migration*, in: Mediterranean Migration (2006-2007 report), edited by Philippe Fargues, 195-205. <http://www.carim.org/publications/AR%202006-2007%20CARIM.pdf>
- KHALIL, Asem, 2006. *Legislating for Migration. The Anomalous Case of the Palestinian Authority*, Analytical and Synthetic Notes 2006/11 - Legal Module, RSCAS, 2006. http://www.iue.it/RSCAS/e-texts/CARIM-AS06_11-Khalil.pdf
- KHALIL, Assem, 2004. *Is Israel Obligated to Implement International Law?*, in: *The International Politics Journal*, Cairo, April 2004, pp. 38-41. (English - Arabic). Available on-line at: <http://www.siyassa.org.eg/esiyassa/ahram/2004/4/1/ESSA1.htm>

- LOEWENSTEIN, Jennifer, 2006. Identity and Movement Control in the oPt. *Forced Migration Review*, No. 26, August 2006. Available on-line at: <http://www.fmreview.org/text/FMR/26/11.doc>.
- RAFFONELLI, Lisa, 2004. With Palestine, Against the Palestinians. *World Refugee Survey* 66–73.
- SHAML, 1996. *Al-Nazehoun Al-Falesteneyoun wal Mufawadat Al-Salam [Displaced Palestinians and Peace Negotiations]*. Ramallah, Palestine.
- TAKKENBERG, Lex, 1998. *The Status of Palestinian Refugees in International Law*. Clarendon Press – Oxford.
- ZREIK, E., 1998. *Al-Lajeoun Al-Falastenyoun Wal-Amaleyya Al-Selmeyya*. 2nd Edition, Institute for Palestine Studies.

Palestine: the political and social dimension of migration

Yasser Shalabi

Introduction

This chapter covers socio-political developments in migration issues relating to the occupied Palestinian territories (hereafter oPt) in the period after the second half of 2007. The previous annual report covered the period immediately preceding that.¹

Some important issues with an impact on migration emerged during this period: the Annapolis peace conference in the United States on 27th of November 2007; the Israeli occupation and the building and expansion of settlements on the West Bank (hereafter the WB); and a blockade of the oPt, especially the Gaza Strip (hereafter the GS), including the closure of border crossings which led to the storming of the Rafah crossing by hundreds of thousands of Palestinians on 22nd of January 2008, and to the construction of many supply tunnels between the GS and Egypt.

At another level the Israeli occupation approved a number of family unification requests, these approvals coming in several instalments, the first in October 2007. However, this did not amount to a change in the Israeli policy (that dates back to 2000) of blocking family reunification.

Finally, the Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) conducted the second Palestinian population census in December 2007, ten years after the first census in 1997. The census provided new data on the Palestinian population and refugees. This report will, therefore, focus on these issues and will address them in some detail.

The second population census in the oPt: higher increase in refugees

The PCBS conducted the second general population census in the oPt in December 2007, ten years after the first census in 1997. The census results showed a 30% increase in the oPt's population: from 2,895,683 in 1997² to 3,770,606 in 2007.³

The census results show that the percentage of refugees among the Palestinian population in the oPt has reached 44.6%,⁴ of which 97.5% are registered refugees and 2.5% are non-registered refugees.⁵ Compared with the 1997 census, the number of Palestinian refugees living in the oPt has increased by 56%, from 1.075 million in 1997⁶ to 1.678 million in 2007.⁷

¹ For the previous report, see Sari Hanafi. Palestine; "The Political and Social Dimension of Migration," Available at: <http://www.carim.org/index.php?areaid=8&contentid=9>

² Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, *Population Census*, available at: <http://www.pcbs.gov.ps/DesktopDefault.aspx?tabID=3820&lang=en>

³ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. *The Population, Housing and Establishment Census - 2007, Press Conference on the Preliminary Findings, (Population, Buildings, Housing Units and Establishments)*, Ramallah, Palestine.

⁴ Ibid

⁵ Source: UNRWA Refugee Population Estimates, available at: http://un.org/unrwa/publications/pubs08/SocioEconomicDevelopments_23July08.pdf

⁶ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, 1998. *The Population, Housing and Establishment Census - 1997*, available at: http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/phc_97/phc_t7.aspx

As for the total number of Palestinians, the PCBS has estimated a worldwide population of 10.34 million in 2007, see the following table. The table, however, shows that the proportion of Palestinians residing outside the historic Palestine reached 52%, while those residing within the oPt reached 36.5%, the rest (11.5%) living inside Israel.⁸

Number of Palestinians Around the World, 2007

	Number	Percent
oPt	3,770,606	36.5%
Israel	1,184,466	11.5%
Jordan	3,102,463	30.0%
Other Arab Countries	1,690,709	16.3%
Foreign Countries	593,580	5.7%
Total	10,341,824	100%

Source: PCBS, 2008. *Palestine in Figures 2007*. Ramallah, Palestine

PCBS estimates for the worldwide Palestinian population show a majority of refugees among the Palestinians. According to UNRWA records, the number of Palestinian refugees registered in its five working fields by the end of 2007 amounted to 4.6 million people. 42% of these live in Jordan, 10% in Syria, 9% in Lebanon, 16% on the WB and 23% in the GS. UNRWA data also show that 30% of registered Palestinian refugees are living in 58 camps (10 in Jordan, 9 in Syria, 12 in Lebanon, 19 on the West Bank, and 8 in the Gaza Strip)⁹. The PCBS takes non-registered refugees into account, while UNRWA figures include only UNRWA defined refugees and do not include the Palestinians who were displaced between 1949 and the 1967 war or the refugees who left or were driven out during the 1967 war.¹⁰

The BADIL Resource Centre for Palestinian Residency and Refugee Rights estimated that by mid-2007 there were more than 7 million Palestinian refugees in addition to 450,000 internally displaced Palestinians, representing more than 70% of the entire world-wide Palestinian population. BADIL stated that “this figure includes Palestinians and their descendants whose “country of origin” is the historic (mandate) Palestine (now divided into Israel and the oPt).”¹¹ According then to all the above Palestinian refugees constitute the largest refugee group in the world.

The siege of Gaza and the Egyptian-Palestinian border incursions

Since the Palestinian Legislative Council elections in January 2006 and Hamas' majority victory in those elections, the oPt has been subject to an Israeli blockade and a comprehensive international embargo, particularly in the GS. Consequently, Hamas has tightened its control of the GS, in what was considered by many Palestinian, Arab, and international observers, as a *bouleversement* of Palestinian legitimacy. The blockade came about through the closure of the border crossings between the GS, on the one hand, and Israel and Egypt on the other, closures which prevented people leaving the GS. The

(Contd.) _____

⁷ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2008, The Population, Housing and Establishment Census - 2007, Press Conference on the Preliminary Findings, (Population, Buildings, Housing Units and Establishments), Ramallah, Palestine.

⁸ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2008, Palestine in Figures 2007, Ramallah, Palestine.

⁹ Source: Public Information Office, UNRWA Headquarters (GAZA), UNRWA in Figures, February 2008. <http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/uif-dec07.pdf>

¹⁰ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), *Special Report on the 60th Anniversary of the Nakba*, 15/05/2008, Ramallah-Palestine.

¹¹ Source: BADIL resource center for Palestinian residency and Refugee Rights (2008), Survey of the Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2006-2007, Bethlehem-Palestine.

blockade also included restrictions on the entrance of goods to the GS, including humanitarian aid administered by international institutions such as UNRWA. In addition Israel cut off fuel going into GS, sometimes for lengthy periods, and this, in turn, undermined various services such as electricity, whether for lighting, heating or other purposes, and health and education.

As a result of the Israeli measures, socio-economic conditions in the oPt deteriorated to unprecedented levels with, in 2007, 30.3% of the Palestinians households living below the poverty line,¹² unemployment rates climbing to 21.5% (and further to 27.3% in the third quarter of 2008)¹³, while the impact was still sharper in the GS, where poverty rates rocketed to 57.5%¹⁴ and unemployment rates reached 29.3% (41.3% in the third quarter of 2008)¹⁵ forcing the majority of the Gazan population to become dependent on what aid and social assistance is provided by local, Arab and international organizations.

As a result of the state of siege and the population's lack of resources and the shortage of goods and services thousands of Gazans stormed the Rafah crossing at the border between GS and Egypt, when a GS military group blew up part of the border wall between Gaza and Egypt on the 22nd of January 2008. Nearly half a million people reportedly flooded from the GS into Egypt according to media sources. Despite the Egyptian authorities' efforts to control situation, Palestinians remained in Egypt for several days and there is still no certainty that all those who crossed the Egyptian border returned back to the GS.

A further consequence of the embargo has been the widespread use of tunnels, linking the GS with Egypt. These tunnels are used to smuggle persons and goods between the GS and Egypt. They have become a major way for supplying basic commodities, a mechanism to overcome the embargo imposed on Gaza.

According to OCHA, and as a result of the ongoing restrictions on the import of goods through the Gaza crossings, tunnels under the Gaza-Egypt border continue to proliferate. Indeed, over the last year, hundreds of recently-opened tunnels have become a lifeline for the population. Items imported through the tunnels include, *inter alia*, sheep and calves, mechanical spare parts, foodstuff and other basics. In addition, since the beginning of September 2008, the tunnels have been increasingly used to import fuels via pipelines. Various sources suggested that up to 100,000 litres of diesel and 50,000 litres of petrol were transferred into Gaza each day during October 2008.¹⁶

While the proliferation of tunnels brings some respite to the population and benefits the emerging "economic" elite, it should not overshadow the importance of re-opening the regular crossings. In particular, the tunnels are dangerous and at times, result in deaths. Around fifty Palestinians were killed in 2008 in tunnel-related incidents. At the end of September, the Hamas authorities announced a list of conditions to protect tunnel labourers, including fixed compensation for the families of those killed in tunnels, and a new licensing scheme. All tunnels now need to be licensed to operate and there is a set fee for digging and operating a tunnel. In the meantime, Egyptian security forces continued to close and destroy tunnels, with six of them reportedly destroyed during October 2008.¹⁷

¹² Source: Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2008, Press Release "Poverty and Living Conditions in the Palestinian Territory", 2007, Ramallah-Palestine.

¹³ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2008, Press Release on "Labour Force Survey Results", (July-September, 2008 Round), Ramallah-Palestine.

¹⁴ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2008, Press Release "Poverty and Living Conditions in the Palestinian Territory", 2007, Ramallah-Palestine.

¹⁵ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2008, Press Release on "Labour Force Survey Results", (July-September, 2008 Round), Ramallah-Palestine.

¹⁶ Source: OCHA. *The Humanitarian Monitor- Occupied Palestinian Territory*, Number 30, October 2008. Available at: http://www.ldf.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=1074

¹⁷ Ibid

In spite of the immediate relief that commercial activity through the tunnels provides, such activity is not likely to reactivate the Gaza economy. It is not a substitute for the re-opening of the border crossings with Israel.¹⁸

The continuation of the embargo on the oPt in general and on the GS in particular is a key factor in driving the population away, leading them to migrate, whether legally or illegally. Many opinion polls showed that the proportion who wish to emigrate from the oPt is on the rise. This includes a poll by the Palestinian Center for Policy and Survey Research that in August 2008, found that 32.4 % of Palestinian respondents expressed their willingness to migrate, with a higher percentage in the GS than in the WB (respectively 39.7%, and 28.4%), a result of the deterioration in the socio-economic conditions in the GS. The poll showed that political, security and economic crises were the key factors responsible for the population's desire to migrate.¹⁹

Family unification

Since the occupation began in 1967, and especially since the formation of the Palestinian National Authority (PNA) in 1994, many changes have been made to the administration of the Occupied Territories. One thing that has not changed, however, is that both the registration of persons in the population registry and the granting of visitor permits remain under Israeli control. The only procedure available to a person who is not registered in the population registry and who desires to be allowed to live lawfully in the oPt is family unification. A request for family unification may be submitted only by a first-degree relative of an applicant who holds residency status in the Occupied Territories.²⁰

Shortly after the outbreak of the second Intifada on 29th September 2000, Israel decided not to process requests submitted by Palestinian residents for family unification with their spouses and family members living abroad, refusing to issue visitor permits to these non-residents. Despite the new policy, the PNA continues to receive new requests for family unification and visitor permits, but Israel refuses to process them. Israel also refuses to approve requests that it received prior to the second Intifada, except in exceptional instances that it considers "humanitarian cases".²¹

As of October 2005, the PNA had received more than 120,000 requests for family unification submitted by oPt residents that Israel has refused to process.²² Recently, a large number of requests for family unification were submitted to the PNA, but the actual number is not available at this stage.

Since October 2007, Israel has approved 31,830 requests for family unification in the oPt. This is the first break in Israeli policy on this issue since the outbreak of the second Intifada, in September 2000, when Israel froze both family-unification procedures and the granting of visitor permits. The approvals, which were given in the framework of Israeli-Palestinian political negotiations, were described as a gesture, and not a change in policy.²³

Most of the approvals determine the status of relatives in the oPt, who had not been registered in the Palestinian population registry. In most cases, the relatives are Palestinian refugees, nationals of other

¹⁸ Ibid

¹⁹ Source: Palestinian Center for Policy and Survey Research. *Palestinian Public Opinion Poll No (29)*, 28-30 August, 2008. Ramallah, Palestine.

²⁰ See: B'TSELEM: The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, Available at this link: http://www.btselem.org/english/Family_Separation/Index.asp

²¹ Ibid

²² Ibid

²³ Source: B'TSELEM: The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, Available at following link: http://www.btselem.org/English/Family_Separation/20080807_Family_Runification_Gesture.asp

countries, who married residents of the WB and the GS. The approvals have also determined for the first time the status of Palestinians whose parents had not registered them at birth in the population registry.²⁴

Most of the requests that were approved were for people who remained in the oPt after their visitor permit expired and continued to live with their families there. PNA officials estimate that another 22,000 approvals are needed for persons who find themselves in this situation.²⁵ According to the General Authority of Civil Affairs official records, the number of family unification applications submitted to the Israeli side and still not approved is 54, 000. Most who applied are living in the oPt.²⁶

The recent approvals amount to slightly more than one-quarter of the requests for family unification that have been submitted. According to B'TSELEM figures, since 2000, at least 120,000 requests for family unification have accumulated in PNA offices. This figure understates the need, given that many Palestinians, knowing about the Israeli freeze, chose not to submit requests.²⁷

Israeli settlements on the West Bank including East Jerusalem

From 1967 to the end of 2007, Israel established 120 settlements on the WB, excluding East Jerusalem, which were recognized by the Ministry of the Interior of Israel as Israeli “communities” within the occupied territory. Twelve other settlements are located on land annexed by Israel in 1967 and subsequently made part of the Israeli municipality of Jerusalem. In addition, there are approximately 100 “outposts”, which are unauthorized and unrecognized settlements. The 16 settlements built in the GS and the 3 settlements on the northern WB were dismantled in 2005 during implementation of the so-called disengagement plan.²⁸

Israeli settlement construction on the WB has taken place under every Government since the 1967 Arab-Israeli war. In 2007, there were more than 450,000 settlers living in 149 settlements on the WB, including East Jerusalem. According to the Israeli Ministry of the Interior, the settler population in the WB, excluding East Jerusalem, increased by 5.1%, from an estimated 268,163 in January 2007 to 282,362 in January 2008. According to United Nations sources, almost 40% of the WB is now taken up by Israeli settlements and infrastructure including roads, barriers, buffer zones and military bases.²⁹

As of August 2008, more than 1,000 new buildings were being constructed in the settlements, of which approximately 2,600 were housing units. The number of tenders for construction in the settlements increased by 540% in 2008 (417 housing units, compared with just 65 in 2007). The number of tenders in East Jerusalem has increased by 3,7% (1,761 housing units, compared with 46 in 2007). Furthermore, 125 new structures have been added to existing outposts, including 30 permanent houses.³⁰

According to the Negotiation Affairs Department of the Palestine Liberation Organization (PLO), since the parties renewed their respective commitments under the Road Map at the Annapolis Conference on 27th November 2007, Israel has failed to implement any of its Road Map obligations

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid

²⁶ The source of information is a personal meeting with the director of the Family Reunification Department at the General Authority of Civil Affairs.

²⁷ Source: B'TSELEM, The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, Available at: http://www.btselem.org/English/Family_Separation/20080807_Family_Runification_Gesture.asp

²⁸ Source: United Nations, General Assembly. *Report of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including Jerusalem, and the occupied Syrian Golan, Report of the Secretary-General.* 5 November 2008. Available at: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MUMA-7L764N-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2008.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MUMA-7L764N-full_report.pdf/$File/full_report.pdf).

²⁹ Ibid

³⁰ Ibid

and one of the Israeli Road Map violations since Annapolis, is settlement activity. Among Israel's primary Road Map obligations is the promise to **“freeze all settlement activity (including natural growth of settlements).”** Far from being “frozen”, however, Israeli settlement activity throughout the WB has actually intensified in the eleven months since Annapolis, particularly in and around East Jerusalem.³¹

The Israeli Ministry of Construction and Housing currently identifies construction projects in at least nine “urban” settlements on the WB (including East Jerusalem), totalling 4,674 settlement housing units. Some 92% of these are in Metropolitan Jerusalem.³²

Emigration and immigration flows

According to some, data emigration from the oPt is increasing, mostly due to the pressure faced by Palestinians as a result of the Israeli embargo, reflected in the deteriorating security, economic and social situation. The Police chief in Jericho has data suggesting that the number of Palestinians who left the WB to go to Jordan either to visit, work, study, receive medical treatment, or to pass to other countries reached 260,516 persons during the first seven months of 2008, while only 197,130 persons returned to the oPt during the same period.³³

A series of surveys have shown a growing emigration in the oPt, particularly among the young. A representative survey with a sample size of 933 households in the oPt was conducted during the December 2007 and 20% of households reported that at least one of its members migrated from the country. The reason given for migration was mainly related to work (41%), to study (23%), and the search for a better life and security (10%). In addition, 34% of the surveyed households reported that they are considering emigration (44% in the GS and 28% on the WB). Moreover, the survey found that the majority of those who are considering emigration are living below the poverty line (66%).³⁴

Another survey, carried out during recent months, showed that 38% of the sample of 1,093 young Palestinians are thinking of emigration (43% among males and 31% among females). These young Palestinians ascribe their willingness to migrate to the search for work or improved income levels (11%). Moreover, 47% of the respondents wished to emigrate to Western countries, 38% to Gulf states. It is also worth mentioning that most of the respondents (91%) had a positive view of migration. When asked about factors that could discourage migration among the young, job opportunities were mentioned, with over 34% of them reporting that the availability of jobs would reduce their desire to emigrate.³⁵

The findings of a recent survey conducted in Ramallah, Al-Bireh and Bitonya localities by PCBS for Palestine Economic Policy Research Institute (MAS) with a sample size of 850 families (2,730 individuals), indicated that 138 individuals out of the surveyed household members have migrated, 61.6% having left after the start of the second Intifada in 2000. Moreover, the findings showed that most of the migrants had gone to the United States of America (71%). The families of the migrants ascribed the reason for migration to the desire for improved living levels (in 52% of the cases). However, most of the migrants (52.9%) left the country after attaining their high school diploma,

³¹ Source: Negotiations Support Unit, Negotiations Affairs Department of the PLO, November 2008. Available at: http://www.ldf.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=1052.

³² Ibid

³³ Source: Maan News Agency. Available at:

www.maannews.net/ar/index.php?opr=ShowDetails&Do=Print&ID=125424 Accessed on 21 Sep 2008. It is worth mentioning here that Jordan is the only available exit to Palestinians who live in the West Bank.

³⁴ Source: Rabah, J. (2008). “Migration in the West Bank and Gaza Strip: Youth Migration”, Ramallah, Presentation at *Sharek Youth Forum* on 10 Oct 2008.

³⁵ Ibid

while 12.9% of them had a masters or PHD degree. Moreover, despite 62% of the migrants not being able to meet their basic needs before they migrated, and 32.1% not being able to find appropriate job opportunities, the main stated reason for their migration, 32%, were the constraints imposed by the Israeli occupation. Finally, 42% of these migrants transferred money home to their families.³⁶

As for those Palestinians who were born outside the oPt, but currently live there, the 2007 population census showed that they accounted for 6.3 percent of the total population on the WB (excluding Jerusalem). This translates into 125,581 persons in absolute terms, 70,724 females and 54,857 males.³⁷ These figures, however, do not include the returnees who left oPt after being born there and who returned at a later date since no data is available on returnees and no final results on census returns for the GS have been released at the time the report was written.

Conclusion

A number of migration-related developments took place in the oPt during the second half of 2007 and 2008. Among the most notable was the tight embargo imposed on the oPt and the associated deterioration in socio-economic conditions, which was reflected in a desire for migration among a high percentage of the population. This trend is illustrated in the high rates of emigration from the oPt during the year 2008. The difficult conditions faced by the Palestinians, particularly in the GS had forced Palestinians there to storm Rafah crossing, the crossing that links Gaza with Egypt, resulting in the influx of thousands of Palestinians into Egyptian territory in search of goods and the basic necessities of life that were not available in the GS. Moreover, underground tunnels have been constructed to provide access to the Egyptian territories since the Rafah border crossing is closed. These tunnels are now considered the major channel through which basic commodities are smuggled into the GS from the Egyptian markets. More recently, work in these tunnels has begun to be controlled and formalized by the Hamas Authority, permits and fees being required for the construction of tunnels and trading.

Another important change was the increase in the number of refugees residing on the WB, about 56% between the years 1997-2007, which is high when it is remembered that the overall increase in the Palestinian population was about 30%.

The year 2008 also witnessed an intensification of Israeli settlement activities on the occupied WB including Jerusalem, despite the Annapolis peace conference held in November 2007 in the United States stressing the need to stop settlement expansion, including expansion in existing settlements, but the Israeli side was not committed to do so.

Finally, the data provided by the 2007 Population Census, showed the arrival of some Palestinians who were born outside the oPt, almost 6.3% of the total population of the WB excluding Jerusalem. No data had been published on the GS at the date of preparing this report, nor do we have current data on the number of returnees who were originally born in the oPt and return back after emigration.

³⁶ Source: Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). The "Brain Drain" in the Palestinian Society: with an Exploratory Study of the Health and Higher Education Sectors. (Under Publication- In Arabic).

³⁷ Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. Population, Housing and Establishment Census 2007 Census Final Results in The West Bank – Summary (Population and Housing). Ramallah - Palestine. Available at: http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_PCBS/Downloads/book1487.pdf

Tables Palestine

Palestine—Table 1: Foreign-Born Palestinian Population in the West Bank by Place of Birth and Sex, 2007

Place of Birth \ Sex	Both sexes	Males	Females
1948 Areas*	17.502	7.634	9.868
Israel 5.76	4	2.069	3.695
Jordan 44.2	15	18.230	25.985
Syria 2.08	9	961	1.128
Lebanon 1.47	3	573	900
Egypt 850		289	561
Tunisia 212		99	113
Yemen 340		170	170
Gulf Countries	39.073	18.550	20.523
Other Arab Countries	1.778	820	958
United States of America	6.842	3.215	3.627
Others 5.04	6	2.009	3.037
Not Stated	397	238	159
Total 125.	581	54.857	70.724

Source: Palestinian Central bureau of Statistics (PCBS), 2006. Survey of the Impact of the Israel Unilateral Measures on Social, Economic, and environmental Conditions of the Palestinian Households

Palestine—Table 2: Population in the West Bank, Sex and Nationality, 2007

Governorate	Nationality and Sex										Total	
	Palestinians		Jordanians		Other Arabs		Other Nationalities		Not Stated			
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Remaining West Bank	1.043.020	1.011.533	117	253	23	61	344	806	70	71	1.043.574	1.012.724
Jenin	127.873	123.867	4	20	0	2	7	34	0	0	127.884	123.923
Tubas	24.468	23.675	0	6	0	1	0	14	0	0	24.468	23.696
Tulkarm	79.202	77.543	0	7	0	6	0	34	0	0	79.202	77.590
Nablus	159.746	156.027	13	60	1	14	9	76	7	3	159.776	156.180
Qalqiliya	45.406	43.139	2	9	0	3	1	14	0	0	45.409	43.165
Salfit	29.883	28.890	0	8	0	0	1	18	0	0	29.884	28.916
Ramallah & Al-Bireh	132.230	130.333	20	27	10	6	104	195	11	5	132.375	130.566
Jericho & Al Aghwar	20.179	20.126	8	18	1	0	38	31	1	1	20.227	20.176
Jerusalem (J2)	63.307	61.255	0	6	4	3	8	52	0	0	63.319	61.316
Bethlehem	86.326	83.076	51	20	3	11	119	247	51	62	86.550	83.416
Hebron	274.400	263.602	19	72	4	15	57	91	0	0	274.480	263.780

Includes population counted during the period 1-16/12/2007, does not include uncounted population estimates according to post enumeration survey. Remaining West Bank cover the West Bank without the part of Jerusalem which annexed forcefully by Israel in 1967

Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. *Population, Housing and Establishment*

Census 2007 Census Final Results in The West Bank – Summary (Population and Housing). Ramallah – Palestine

**Palestine—Table 3: Palestinian Population in the West Bank
by Governorate, Sex and Refugee Status, 2007**

Governorate	Refugee Status and Sex								Total	
	Registered Refugee		Non-Registered Refugee		Not Refugee		Not Stated			
	Males	Females	Males	Females	Males	Females	Males	Females	Males	Females
West Bank	294.841	286.889	20.407	21.930	814.115	786.436	28.400	26.951	1.157.763	1.122.206
Jenin	40.655	39.608	953	1.332	84.495	81.260	1.770	1.667	1 27.873	1 23.867
Tubas	3.677	3.685	59	118	20.303	19.518	429	354	2 4.468	2 3.675
Tulkarm 2	6.002	24.924	769	910	51.614	50.922	817	787	7 9.202	7 7.543
Nablus	41.294	39.888	841	1.092	116.987	114.350	624	697	1 59.746	1 56.027
Qalqiliya 1	9.784	18.953	1.416	1.485	23.749	22.243	457	458	4 5.406	4 3.139
Salfit	2.209	2.451	83	137	27.525	26.222	66	80	2 9.883	2 8.890
Ramallah & Al-Bireh	37.180	36.009	1.668	1.954	89.796	89.034	3.586	3.336	1 32.230	1 30.333
Jericho & Al Aghwar	9.825	9.312	754	799	8.965	9.418	635	597	2 0.179	2 0.126
Jerusalem 4	6.392	44.882	9.315	9.404	106.908	103.131	15.435	14.511	1 78.050	1 71.928
Bethlehem 2	3.570	22.969	726	865	60.239	57.533	1.791	1.709	8 6.326	8 3.076
Hebron	44.253	44.208	3.823	3.834	223.534	212.805	2.790	2.755	2 74.400	2 63.602

Includes population counted during the period of 1-16/12/ 2007 and does not include uncounted population estimates according to post enumeration survey.

Source: Palestinian Central Bureau of Statistics, 2008. *Population, Housing and Establishment*

Census 2007 Census Final Results in The West Bank – Summary (Population and Housing). Ramallah – Palestine

SYRIA

SYRIE

Syrie : la dimension juridique des migrations

Fawaz Saleh

Introduction

Dans notre rapport de 2006-2007 sur la dimension juridique des migrations en Syrie,¹ nous avons exposé les nouvelles dispositions concernant le travail des Etrangers et des ressortissants arabes en Syrie consacrées par deux arrêtés émanant du Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi, à savoir l'arrêté n°2040 du 20 novembre 2005, et l'arrêté n°2130 du 4 décembre 2005. Depuis, des nouvelles dispositions ont été, en matière de migration, adoptées. Il s'agit, d'une part, de l'arrêté émanant du Ministre de l'Intérieur n° 30 du 12 mars 2007 concernant l'entrée, le séjour et la sortie des ressortissants arabes et des Etrangers en Syrie.² Cet arrêté réunit l'ensemble de plusieurs arrêtés organisant cette matière depuis 2002. Il s'agit, d'autre part, de l'arrêté émanant du Ministre de l'Intérieur n° 29 du 12 mars 2007 concernant l'entrée, le séjour et la sortie des femmes de ménage arabes et étrangères en Syrie.³ Cet arrêté aussi rassemble plusieurs arrêtés relatifs à cette question depuis 2001.

Il faut ajouter à cela les nouvelles instructions du Ministre de l'Intérieur qui imposent aux ressortissants irakiens de nouvelles conditions pour leur entrée et leur séjour en Syrie depuis octobre 2007.

Nous allons nous pencher, dans ce rapport, sur ces nouvelles dispositions.

I. Les dispositions générales d'entrée, de séjour et de sortie

L'arrêté ministériel N°30 de 2007 précité consacre des dispositions générales en matière d'entrée, de séjour et de sortie. De plus, il distingue- dans l'application de ces dispositions- entre les Etrangers, qui sont les ressortissants des pays non arabes, et les ressortissants des pays arabes.

Les Etrangers⁴

L'article 3 de l'arrêté N°30 de 2007 permet aux Etrangers d'entrer en Syrie ou de transiter par les points frontaliers déterminés par un arrêté émanant du Ministre de l'Intérieur,⁵ après avoir obtenu un visa d'entrée ou de transit, délivré par les délégations diplomatiques syriennes à l'étranger. Il faut ensuite se faire enregistrer aux registres informatisés et tamponner les passeports du cachet d'entrée qui doit

¹ Voyez F. SALEH, « Syrie : la dimension juridique des migrations », *Migrations méditerranéennes*, CARIM, Rapport 2006-2007, p.239 et s., www.carim.org.

² Cet arrêté est publié au *Journal officiel de la République Arabe Syrienne*, n°16, 2007, p.880 et s.

³ Cet arrêté est publié au *Journal officiel de la République Arabe Syrienne*, n°16, 2007, p.878 et s.

⁴ L'Etranger est, en vertu de l'article 1^{er} du décret législatif n°29 du 15 janvier 1970 relatif à l'entrée, au séjour et à la sortie des Etrangers en Syrie, celui qui ne jouit ni de la nationalité arabe syrienne, ni de la nationalité d'un autre pays arabe. Ce décret législatif est publié au journal officiel de la République Arabe Syrienne, 1970, p.254.

⁵ L'arrêté ministériel n°205 du 24 avril 1972 fixe les points d'entrée et de départ en Syrie. Cet arrêté est publié au *Journal Officiel de la République Arabe Syrienne*, 1972, p.781.

contenir la phrase suivante : " *Si votre séjour excède 15 jours en cas d'entrée, ou 3 jours en cas de transit, veuillez vous présenter aux centres de l'immigration et des passeports*".⁶

Concernant le séjour et la sortie, l'Etranger désirant séjourner en Syrie, est tenu d'obtenir une autorisation de séjour, et il doit quitter le pays à l'expiration de son titre de séjour. L'article 5 de l'arrêté N°30 de 2007 dispose que l'autorisation de séjour provisoire est délivrée gratuitement pour une durée n'excédant pas 6 mois, et elle est apposée sur les documents de voyage des Etrangers, sur demande de l'intéressé et après l'accord des chefs des branches de la direction de l'immigration et des passeports dans les Départements (les départements de quoi ? territoriaux, par ex. Damas, Alep, Homs...). Le titulaire de cette autorisation n'a pas besoin d'un visa de sortie lorsqu'il quittera la Syrie à son expiration.

D'autre part, nous avons déjà mentionné dans notre rapport de 2005 que le décret législatif N°29 de 1970 relatif à l'entrée, au séjour et à la sortie des Etrangers en Syrie distingue 3 catégories d'Etrangers à savoir : les Etrangers titulaires d'un séjour particulier, les Etrangers titulaires d'un séjour normal et les Etrangers titulaires d'un séjour provisoire.⁷

Les ressortissants arabes

L'article 39 du décret législatif N°29 de 1970, précité, prévoit que le Ministre de l'Intérieur fixe les instructions concernant l'entrée, la sortie, le séjour et la circulation des ressortissants arabes en Syrie.

En s'appuyant sur cet article le Ministre de l'Intérieur a adopté l'arrêté N°30 de 2007 qui contient les règles générales concernant l'entrée, la sortie et le séjour des ressortissants arabes en Syrie. Cependant, des ressortissants de certains pays arabes sont soumis à d'autres règles exceptionnelles.

Les règles générales

L'arrêté N°30 de 2007 détermine, nous l'avons déjà dit, les règles générales applicables à l'entrée, à la sortie et au séjour des ressortissants arabes.⁸ L'article 1^{er} de cet arrêté permet aux ressortissants arabes d'entrer en Syrie par les points frontaliers déterminés par le Ministre de l'Intérieur sans qu'ils soient tenus d'obtenir préalablement un visa d'entrée ou de transit. Il suffit de les faire enregistrer aux registres informatisés. Il faut tamponner leurs documents de voyages, ou les cartes d'entrée pour les ressortissants libanais qui entrent en Syrie avec seulement leurs cartes d'identité ou titre de naissance dûment ratifiés, du cachet d'entrée ou du départ. Lorsque les ressortissants arabes entrent en Syrie par les points frontaliers, il faut apposer sur leurs documents de voyage la phrase suivante : " *il faut se présenter aux services d'immigration et des passeports si vous désirez séjourner plus de.....*".⁹

Les ressortissants arabes qui désirent de séjourner en Syrie pour une durée plus de 3 mois à partir du jour de leur entrée en Syrie, doivent faire une demande pour obtenir une autorisation de séjour auprès de la Direction de l'immigration et des passeports. Cette durée pour les ressortissants libanais est de 6 mois.¹⁰ L'autorisation de séjour est délivrée, dans ce cas, pour une durée de 6 mois maximum,

⁶ Bien évidemment l'Etranger doit avoir un passeport en cours de validité, ou un autre document équivalent, délivré par les autorités compétentes de son pays, ou par une autre autorité reconnue. Voyez l'article 2 du décret législatif N°29 de 1970 précité.

⁷ Voyez les articles 16 à 18 du décret législatif N°29 de 1970 précité. Voyez aussi : F. SALEH, « Syrie : la dimension juridique des migrations », *Migrations méditerranéennes*, CARIM, Rapport 2005., www.carim.org.

⁸ Avant cet arrêté, il y avait d'autres arrêtés dégageant ces questions, tels que l'arrêté n°281 de 2002, l'arrêté n°26 de 2005, et l'arrêté n°32 de 2005, mais ils ont été annulés par l'arrêté n°30 de 2007.

⁹ Cette durée pour les ressortissants libanais est de 6 mois, et pour les ressortissants des autres pays arabes elle est de 3 mois, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa "b", de cet arrêté.

¹⁰ Voyez l'article 2 de l'arrêté n°30 de 2007 précité.

et elle est gratuite non seulement pour les ressortissants arabes, mais aussi pour les Etrangers. Le titulaire de cette autorisation n'a pas besoin d'un visa de sortie à l'expiration de sa durée.¹¹

L'article 5 de cet arrêté, à l'instar des articles 16 à 18 du décret législatif n°29 de 1970, distingue 3 catégories de séjours tout en gardant une distinction entre les ressortissants arabes et non arabes. Selon cet article, les titres de séjour provisoire, normal et particulier sont délivrés aux ressortissants arabes et aux Etrangers sur la demande de l'intéressé et après l'accord des chefs des branches de l'immigration et des passeports dans les Départements.

Concernant le titre de séjour provisoire, il est délivré pour une durée d'un an maximum, et il est renouvelable sur la demande de l'intéressé.

Quant au titre de séjour normal, il est délivré pour une durée de 3 ans renouvelable, aux catégories suivantes :

- Ceux qui sont nés en Syrie et qui ont leur résidence effective en Syrie pendant 3 ans non interrompus lors du dépôt de leur demande ;
- Ceux qui ont leur résidence effective régulier en Syrie pendant une durée plus de 5 ans non interrompus lors du dépôt de leur demande.

Enfin, le titre de séjour particulier est délivré pour une durée de 5 ans renouvelable, par un arrêté émanant du Ministre de l'Intérieur, aux catégories suivantes :

- Ceux qui ont leur résidence effective régulière en Syrie pendant une durée de plus de 15 ans à partir de l'entrée en vigueur du décret législatif N°29 de 1970 précité ;
- Ceux qui ont leur résidence effective en Syrie pendant une durée de plus de 5 ans, et qui ont fait des travaux bénéfiques pour l'économie nationale, ou qui ont rendu des services scientifiques ou culturels ou artistiques pour le pays.

Ces travaux et services sont fixés par un arrêté ministériel émanant du Ministre de l'Intérieur sur l'avis des autorités compétentes ;

- Les savants et les hommes de lettres, de l'art, de l'industrie et de l'économie et autres qui rendent des services importants pour le pays. Ces services sont appréciés par un arrêté ministériel émanant du Ministre de l'Intérieur sur l'avis des autorités compétentes ;
- Les épouses des citoyens arabes syriens qui ont leur résidence effective en Syrie depuis plus de 2 ans tant que le mariage n'est pas dissout.

Bénéficient aussi de ce séjour l'épouse et les enfants mineurs du titulaire s'ils vivent avec lui.¹² Si ces mineurs sont titulaires des documents de voyages à leur nom, ils ont le droit d'obtenir des cartes de séjours autonomes de celle de leur parent.

L'article 11 de cet arrêté oblige les ressortissants arabes et les Etrangers, titulaires d'un titre de séjour normal ou particulier, qui désirent voyager et revenir en Syrie, d'obtenir un visa de sortie et de retour valable pour un seul voyage ou plusieurs voyages et pour une durée d'un an maximum. Ce visa est gratuit pour les ressortissants arabes seulement. D'autre part, les ressortissants arabes et les étrangers titulaires d'un titre de séjour normal ou particulier ne doivent pas s'absenter pendant une durée de plus de 6 mois, sauf s'ils obtiennent une autorisation délivrée par le directeur de la direction de l'immigration et des passeports, à condition que la durée de leur absence ne dépasse pas 2 ans.

¹¹ Voyez l'article 4 de l'arrêté n°30 de 2007 précité.

¹² L'article 6, alinéa "a", oblige les branches de l'immigration et des passeports de solliciter l'avis du service de la sûreté politique lorsqu'elles reçoivent la demande de l'autorisation de séjour provisoire, normal ou particulier pour la première fois. Ce service doit rendre son avis pendant un délai d'un mois à partir du moment où il reçoit la demande. Cet avis n'est pas nécessaire en cas de renouvellement, il suffit de faire part, à ce service, le nom de celui qui son titre de séjour a été renouvelé.

Cependant, ces dispositions ne s'appliquent pas aux étrangers qui s'absentent pour continuer leurs études dans des écoles, des instituts ou des universités arabes ou étrangères, ou pour faire leur service militaire. Ils doivent valablement justifier cette absence pour des motifs d'étude. Toute contravention à ces dispositions entraîne le retrait du titre de séjour.

Ce visa de sortie et de retour est accordé aussi aux ressortissants arabes et aux Etrangers titulaires d'un titre de séjour provisoire qui désire voyager et revenir en Syrie pour un seul voyage ou pour plusieurs voyages et pour une durée de 3 mois maximum. Il est gratuit seulement pour les ressortissants arabes.

Les exceptions

L'article 16 de l'arrêté N° 30 de 2007 déclare que ses dispositions ne sont pas applicables aux ressortissants jordaniens en vertu du principe de réciprocité.

D'autre part, l'invasion illégale de l'Irak par les forces américaines a poussé au moins un million et demi d'Irakiens à se réfugier en Syrie. Cette situation a poussé le Gouvernement syrien à imposer des nouvelles conditions aux ressortissant irakiens en matière d'entrée et de séjour en Syrie. Les ressortissant palestiniens bénéficient quant à eux du statut de réfugié (Loi n°260 de 1956) en Syrie et sont soumis à des conditions particulières en matière d'entrée et de séjour.

Les ressortissants irakiens

Comme tous les ressortissants des pays arabes, les Irakiens n'avaient pas besoin d'obtenir un visa pour entrer en Syrie. Jusqu'à la fin de 2006 le gouvernement syrien donnait un visa de 3 mois aux Irakiens qui voulaient entrer en Syrie, qui était apposé sur leur passeport à la frontière. Le visa pouvait être renouvelé pour une nouvelle durée de 3 mois par les autorités syriennes compétentes. La durée de 3 mois a été, en début de 2007, ramenée à un mois, mais il peut être renouvelé pour une durée de 2 mois. Et avant l'expiration de cette durée de 2 mois, son titulaire doit quitter la Syrie pour obtenir un nouveau visa s'il désire y revenir.¹³

Mais, depuis octobre 2007 le gouvernement syrien impose des visas d'entrée aux Irakiens, accordés pour des raisons commerciales, scientifiques et éducatives, à cause du nombre des réfugiés qui ne cesse de s'augmenter.

Il faut souligner que la majorité des Irakiens séjournent en Syrie de manière irrégulière après l'expiration de leur visa, mais les autorités syriennes le tolèrent pour des raisons humanitaires.

Les ressortissants palestiniens

Après le partage de la Palestine par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies N°181 du 29 novembre 1947, et la création de l'Etat d'Israël le 14 mai 1948, la guerre éclate entre les Arabes et les Israéliens ; et les Palestiniens sont expulsés de leur terre et se réfugient dans plusieurs pays, dont la Syrie.

Le législateur syrien s'intéresse au sort des réfugiés palestiniens en Syrie. Il a d'abord créé un établissement, du nom de « l'Etablissement des Réfugiés Palestiniens », qui a pour objectif de s'occuper des affaires de ces réfugiés, d'assurer leurs besoins et de leur trouver du travail.¹⁴ Puis, le législateur a décidé de considérer ces réfugiés comme des Syriens, il leur donne presque les mêmes

¹³ Voyez le rapport de Amnesty International sur la situation des réfugiés irakiens en Syrie, Document public, index AI :MDE 14/036/2007, EFAI, 29 juillet 2007.

¹⁴ Voyez la loi n°450 du 25 janvier 1949 publiée au Journal Officiel de la République arabe syrienne, 1949.

droits, à l'exception de certains droits politiques, sans avoir la nationalité syrienne, mais ils gardent leur nationalité palestinienne d'origine, afin de préserver leur identité nationale.¹⁵

De plus, l'article 14 de la loi n°45 du 31 décembre 1975, relative au règlement des passeports, à l'entrée et à la sortie des Arabes syriens, prévoit que les dispositions de cette loi sont applicables aux réfugiés palestiniens en Syrie.¹⁶ En vertu de l'article 2 de l'arrêté émanant du Ministre de l'Intérieur N°1531 du 6 septembre 1980, la carte de séjour concernant les réfugiés palestiniens est délivrée à :

- Ceux qui sont entrés en Syrie en 1948 et qui sont enregistrés aux registres du département de l'immigration et des passeports, et aux registres de l'agence publique des réfugiés palestiniens, et leurs enfants âgés de 10 à moins de 18 ans, avec l'accord de leur représentant légal.

- Ceux enregistrés par le Ministre des Affaires Intérieures aux registres des réfugiés palestiniens en Syrie, et leurs enfants âgés de 10 à moins de 18 ans, avec l'accord de leur représentant légal.¹⁷

Les Palestiniens qui n'ont pas une carte de séjour particulière pour les réfugiés palestiniens en Syrie sont soumis aux dispositions particulières pour l'entrée et le séjour en Syrie. Ils sont obligés d'obtenir préalablement un visa d'entrée en Syrie. Et pour l'autorisation de séjour, l'article 6, alinéa "d" du l'arrêté ministériel N°30 de 2007 déclare qu'il faut, avant de délivrer cette autorisation, avoir l'avis favorable des service de sûretés compétentes.

II. Les dispositions particulières d'entrée, de séjour et de sortie

Les dispositions particulières concernent les femmes de ménages arabes et étrangères. Le décret législatif N°62 du 1^{er} octobre 2007 organise le travail des femmes de ménages arabes et étrangères en Syrie.¹⁸ L'article 1^{er} de ce décret législatif prévoit que l'importation et le travail des femmes de ménages arabes et étrangères par les bureaux accrédités se font en vertu des dispositions déterminées par un arrêté émanant du Conseil des Ministres.

L'arrêté ministériel N°29 du 12 mars 2007 relatif à l'entrée, au séjour et à la sortie des femmes de ménage arabes et étrangères en Syrie consacre ces dispositions particulières.

L'article 2 de cet arrêté prévoit que le propriétaire du bureau accrédité,¹⁹ ou celui qui le représente, en vertu d'une procuration accréditée par le Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi, doit faire une demande pour faire venir une femme de ménage près de la direction de l'immigration et des passeports, ou une de ses branches dans les Départements. Cette demande doit être accompagnée des documents suivants : une copie du passeport de la femme de ménage, un bulletin d'information sur lequel est apposée la photo de la femme de ménage, une attestation écrite du bureau accrédité en Syrie qui assure que la femme de ménage jouit pleinement de sa capacité juridique, qu'elle a un casier judiciaire vierge, qu'elle est ressortissante d'un Etat avec lequel la Syrie a convenu la venue de telles

¹⁵ Voyez la loi n°260 du 10 juillet 1956, publiée au *Journal Officiel de la République arabe syrienne*, 1956. Cette loi prévoit que les Palestiniens qui ont leur résidence en Syrie sont considérés comme des Syriens tout en gardant leur nationalité d'origine.

¹⁶ Cette loi est publiée au *Journal Officiel de la République arabe syrienne*, 1975.

¹⁷ Cet arrêté est publié au journal officiel de la République arabe syrienne, 1980.

¹⁸ Ce décret législatif est publié au journal officiel de la République arabe syrienne, 2007.

¹⁹ L'arrêté du Premier Ministre n°81 du 21 novembre 2006 consacre le règlement des bureaux privés travaillant dans le domaine de l'importation des femmes de ménage non syriennes. Cet arrêté est publié au journal officiel de la République arabe syrienne, 2007.

travailleuses et que le mari (s'il y en a un) a donné son accord à sa venue et qu'elle ne souffre pas de maladies incurables et contagieuses, telles que le sida, le cancer....²⁰

Ensuite, la procédure veut que la direction de l'immigration et des passeports, ou ses branches, sollicite l'avis du service de sûreté politique ou ses branches dans les Départements, afin d'autoriser ou non l'entrée, le séjour et le travail de la candidate. Si l'avis est favorable, la direction de l'immigration et des passeports, ou sa branche concernée, envoie une dépêche au centre de l'immigration et des passeports par lequel la femme de ménage va entrer sur le territoire, pour lui délivrer un visa d'entrée.

Lorsque la femme de ménage est arrivée en Syrie, le bénéficiaire est tenu de se présenter, à la direction de l'immigration et des passeports, ou la branche concernée, dans un délai de 15 jours, à partir de la date de l'entrée de la femme de ménage en Syrie, pour déposer une demande de carte de séjour provisoire.²¹ Cette demande doit être accompagnée des documents suivants :

- Un permis de travail délivré par le Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi, ou ses directions dans les départements ;²²
- Une attestation écrite par laquelle le propriétaire du bureau accrédité s'engage à faire revenir la femme de ménage dans son pays d'origine, à ses frais, et à assurer une remplaçante, sans que le bénéficiaire soit obligé de payer aucune charge supplémentaire, dans les cas suivants :
 1. S'il est avéré que la femme de ménage est atteinte d'une maladie contagieuse ou handicap qui l'empêche d'exercer son travail d'une manière naturelle pendant 3 mois maximum à partir de la date de son entrée.
 2. S'il est avéré que la femme était enceinte avant son entrée en Syrie.
 3. Si la femme s'enfuit de la maison du bénéficiaire avant l'expiration d'un délai de 3 mois à partir de la date de son travail chez lui.
- La demande doit être aussi accompagnée d'une attestation écrite du bénéficiaire d'assurer les frais du retour de la femme de ménage dans son pays d'origine dans le cas du non renouvellement de son contrat de travail ou de son titre de séjour, ou lorsque le bureau accrédité ne prend pas en charge ces frais, sauf les cas précités. La femme de ménage doit avoir obtenu tous ses droits dus, en vertu du droit syrien et la Direction des Affaires Sociales et de l'Emploi concernée doit témoigner que la femme de ménage a bénéficié de l'ensemble de ces droits par un document écrit.
- Enfin, la demande doit être accompagnée d'un préavis qui prouve que la Banque Centrale syrienne, ou l'une de ses branches dans les Départements, a reçu, du propriétaire de l'agence, une somme de 1000\$ à titre de frais de l'autorisation de séjour et de travail pour la femme de ménage.

Cet article prévoit aussi que la femme de ménage ne peut pas changer d'employeur sans l'autorisation préalable de la Direction de l'immigration et des passeports, ou la branche qui a délivré le titre de séjour pour elle, sur l'avis du Service de la Sûreté politique. Le nouveau bénéficiaire est tenu, dans ce cas, de faire une attestation écrite de prise en charge des frais du retour de la femme de ménage dans son pays d'origine, en vertu de l'article 3, alinéa "b", de l'arrêté n°29 de 2007.

²⁰ Cet article déclare que si la demande de faire venir une femme de ménage est pour une des délégations diplomatiques ou organisations arabes ou internationales, ou pour un de ses fonctionnaires, cette demande est faite près du Ministère des Affaires Etrangères- la direction consulaire, qui doit le renvoyer à la direction de l'immigration et des passeports.

²¹ Voyez l'article 3 de l'arrêté n°29 de 2007.

²² L'article 3 du décret législatif n°62 de 2007, précité, déclare que le bénéficiaire des services de la femme de ménage est puni d'une amende de 100.000 livres syrienne s'il a fait venir la femme de ménage sans avoir obtenu pour elle un permis de travail, ou s'il a continué de bénéficier de ses services sans demander le renouvellement de son permis de travail. Dans le cas de récidive l'amende est doublée.

Conclusion

Ce rapport a exposé les nouvelles dispositions concernant la dimension juridique de la migration en Syrie. Ces nouvelles dispositions concernent l'entrée, le séjour et la sortie des ressortissants arabes en Syrie et sont consacrées, en particulier, par l'arrêté émanant du Ministre de l'Intérieur n°30 de 2007. L'imposition de visas d'entrée aux ressortissants iraqiens a réduit quelque peu les flux migratoires des Iraquiens, mais cela est resté sans effet sur la situation des Iraquiens déjà présents en Syrie.

D'autre part, le séjour et la sortie des femmes de ménage arabes et étrangères a également fait l'objet de nouvelles dispositions (arrêté du Ministre de l'Intérieur n°29 de 2007). Les principaux pays d'origine de ces femmes de ménage sont, la Malaisie, l'Ethiopie, le Sri -Lanka,... Les statistiques liées à leur présence ne sont pas encore disponibles en Syrie, il faut s'attendre à ce qu'elles en révèlent un nombre important.

Soulignons enfin que le Premier Ministre syrien a créé, en 2007, un Comité de préparation à un projet préliminaire de loi sur la migration, et un autre sur les réfugiés. Ces travaux sont en cours et aucun projet n'a encore filtré.

Syrie : la dimension politique et sociale des migrations

Salam Kawakibi

Introduction

La migration semble rester marginale sur la scène politique syrienne, mais elle ne l'est pas en réalité. Elle prend même des dimensions alarmantes avec le recours aux passeurs par bateau à partir des côtes syriennes ou turques. Auparavant, les jeunes à la recherche d'une échappatoire économique ou politique, recouraient aux méthodes « classiques » : visas de courte durée, passage des frontières terrestres de la Jordanie et du Liban, ou recours aux passeurs libanais pour partir en bateau avec l'indulgence des autorités.

Le rapport cette année met en exergue le départ des Chrétiens de Syrie, et les évolutions qui ont eu lieu à ce niveau et suscitent l'inquiétude des autorités politiques et religieuses syriennes et des chancelleries étrangères.

Un autre volet du rapport traite du mouvement des travailleurs syriens vers le Liban. Il est devenu presque ordinaire d'évoquer la situation des travailleurs syriens au Liban depuis 2005 et les vagues successives de départ, suite aux affrontements dans ce pays, mais il convient aussi de mettre en relief les retombées particulières de cette situation sur les travailleurs syriens eux-mêmes, d'autant que l'année 2008 a connu des événements violents durant le mois de mai.

Le rapport évoque aussi la situation des employées de maison étrangères en Syrie, avec des directives récentes et un contrôle plus sévère de la part des autorités.

Emigration clandestine

L'émigration clandestine par mer en direction de Chypre et de la Grèce se développe et devient un phénomène auquel la presse locale fait écho après une période de silence. Des cas isolés étaient enregistrés ces dernières années : ils amenaient des travailleurs syriens à franchir les frontières vers la Turquie avant d'essayer d'atteindre l'Europe. Depuis peu, des réseaux se forment autour des ports de pêcheurs sur les côtes syriennes ou turques pour organiser des départs plus systématiques, avec des prix de plus en plus élevés. Malgré les bonnes relations politiques que la Syrie entretient avec ses voisins chypriotes et grecs, le phénomène risque d'engendrer des problèmes et de pousser les autorités des deux pays à revoir leurs positions, notamment en ce qui concerne la migration clandestine.

Pour estimer l'ampleur de ce départ « organisé » par des passeurs, le récit d'un rescapé d'un naufrage est révélateur. L'étudiant en droit M.A.¹ a nagé 13 heures pour regagner les côtes turques suite au naufrage de l'embarcation qui le transportait avec d'autres clandestins de la ville d'Izmir vers les ports grecs. Après deux ans à la recherche de travail en Syrie, il avait décidé de tenter sa chance en Grèce. Il a d'abord essayé la voie légale, mais il s'est rendu compte que l'obtention d'un visa nécessite un solde important à la banque.

Les passeurs l'ont convaincu qu'une fois arrivé clandestinement en Grèce, il obtiendrait une carte de réfugié et, au bout de deux ans, une carte de résident. Cependant, on lui a conseillé de détruire ses documents et de se déclarer Palestinien.

¹ Récit recueilli durant un entretien avec l'intéressé, à Alep, en mars 2008.

Il raconte son périple après avoir été rapatrié en Syrie :

« J'ai quitté Alep le 20 octobre 2007 pour Izmir, le lieu de rendez-vous avec le passeur. Sur place, nous étions nombreux et il y avait beaucoup de Syriens (...). La somme convenue pour le passeur était de 1.500 euros, à payer une fois arrivés sur le sol grec. Notre première tentative eut lieu dans la nuit du 31 octobre, dans un zodiac prévu pour 15 passagers où nous étions 26. 25 minutes plus tard, les garde-côtes nous ont arrêtés et amenés en prison (...). Deux semaines après, nous avons été libérés en tant que Palestiniens et ils nous ont octroyé un permis de résidence de deux mois. (...) Nous avons essayé une deuxième fois en novembre dans un autre zodiac, mais le passeur s'est trompé et il nous a amenés dans une île turque. De retour à Izmir, nous avons contacté un autre passeur qui nous a promis de venir avec un vrai bateau. Le 9 décembre, il est venu avec un bus pour nous amener vers l'endroit du départ. Nous étions 90 clandestins. Nous sommes montés dans un bateau pour 50 passagers maximum. Quelques heures après notre départ, nous avons fait naufrage et nous nous sommes retrouvés dans l'eau. J'ai réussi à atteindre la côte et j'ai alerté les autorités turques. Le résultat des recherches fut 48 cadavres, 6 rescapés et 22 disparus ».

Ce récit bouleversant expose une situation alarmante que la société syrienne ne connaissait pas auparavant. Il est à souligner que l'itinéraire des jeunes syriens, à la recherche de débouchés professionnels, ne se limite plus aux pays limitrophes comme le Liban et la Jordanie mais s'élargit, avec plus de risques et de difficultés, à l'Europe, avec la complicité des passeurs. La crise libanaise et le contrôle de plus en plus sévère du travail clandestin en Jordanie poussent les candidats peu qualifiés à l'immigration à se pencher vers le marché du travail en Grèce et à Chypre. S'ajoute à ses éléments, une amélioration significative dans les relations avec la Turquie, ce qui rend le visa pour ce pays de plus en plus accessible et offre aux candidats à l'immigration un nouveau point de départ.

En avril 2008, la police chypriote a arrêté 44 immigrés clandestins syriens², passés par la ligne de démarcation avec la République Chypriote turque. L'Union européenne, ne reconnaissant pas cette ligne comme une frontière de l'Union, donne aux autorités chypriotes tous les droits de contrôler ces frontières. Le ministre de l'Intérieur chypriote a demandé à cette occasion à l'Union de l'aide pour combattre l'immigration illégale, ainsi qu'aux forces turques qui contrôlent le Nord du pays de mieux surveiller ces infiltrations.

Le départ des bateaux s'organise aussi à partir de la Syrie. Dans l'île d'Arwad, face à la ville de Tartous, on dénombre 400 bateaux de « pêche », dont certains peuvent être utilisés pour faire passer clandestinement des jeunes vers l'autre rive la plus proche : Chypre. Il y a aussi des bateaux de marchandises mais pour s'y infiltrer, il faut s'arranger avec le commandant. Les petites embarcations « Félouka » sont plus accessibles. Le prix du trajet varie entre 1 500 et 2 000 dollars. Fadi A., l'un des migrants potentiels que nous avons rencontrés sur place, vient de passer cinq ans à Chypre. Il y était en tant que conducteur de grands engins. Avec la complicité de son employeur, il a pu rester sans papiers. Finalement, la police l'a capturé et rapatrié en Syrie. Il attend une autre occasion pour y retourner par voie illégale car « le système des visas est lié là-bas aux saisons des cueillettes et coûte cher. »³

L'émigration des Chrétiens de Syrie

S'agissant de l'émigration des Chrétiens syriens, évoquée dans une étude précédente,⁴ il est important de mentionner le développement d'une nouvelle prise de conscience. Ainsi, cette étude a elle-même suscité des réactions au sein de la communauté, mais aussi auprès des autorités religieuses. Le Mufti de la République a notamment déclaré devant une délégation de religieux américains que le nombre des Chrétiens syriens a doublé depuis 1967, ce qui visait à montrer le climat de tolérance dans lequel

² Voir Jean Christou "New Batch of Immigrants Tracked Arriving from Syria", *Cyprus Mail*, avril 2008.

³ Entretien avec l'intéressé réalisé à Tartous en juillet 2008

⁴ Voir Salam Kawakibi, « L'immigration des chrétiens de Syrie », http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS2008_02.pdf.

les différentes communautés vivent en Syrie. Mais comme ces chiffres sont fortement exagérés, ils ont suscité une réaction immédiate pour souligner leur incohérence. Michel Chamass,⁵ avocat et militant actif au sein de la société civile syrienne, tout en félicitant le mufti pour sa volonté de donner une image positive de la situation, lui reproche d'utiliser le mauvais exemple puisqu'il « suffit de regarder ce que la presse internationale et les sites Internet écrivent pour savoir que le nombre des Chrétiens d'Orient est en déclin constant. »⁶

Sur le même sujet, une décision administrative, source de protestations au sein du clergé, a influencé le débat sur « l'encouragement » à l'immigration des Chrétiens. Il s'agit de la loi 30 du service militaire qui a été promulguée en 2007 et qui oblige les membres du clergé à effectuer leur service militaire ou sinon payer l'équivalent de 3.700 euros⁷ à l'administration militaire. Avant cette loi, les membres du clergé bénéficiaient d'un traitement de faveur leur permettant d'avoir un « report religieux » annuel de leur service jusqu'à 50 ans, âge auquel ils sont exemptés. Suite à des protestations, le Président de la République, en tant que chef des Armées, a décidé par le Décret n° 55 le 13 avril 2008⁸ de revenir sur cette décision administrative afin que les religieux chrétiens et musulmans bénéficient d'un report administratif légal. Cependant, une directive⁹ annoncée le 2 juillet 2008 suspendant son application pour les membres du clergé Protestant, sous prétexte qu'ils ne sont pas obligés de porter un uniforme spécifique et qu'ils peuvent exercer des métiers profanes à côté de leurs missions religieuses. Ces décisions contradictoires attisent la crainte de certains Chrétiens syriens sur leur avenir.

Il a été enregistré aussi un regain d'intérêt de la part des missions diplomatiques occidentales pour l'émigration des Chrétiens syriens, ce qui s'est traduit par une visite conjointe de plusieurs d'entre eux dans la région du Nord-Est, afin d'essayer de comprendre les origines de ce phénomène sur le terrain. Les objectifs affichés par les diplomates¹⁰ tournent autour de la nécessité de voir de près la situation de toutes les composantes ethniques, sociales et religieuses dans cette région défavorisée. A savoir aussi qu'il y a une forte présence kurde protestataire dont le bouillonnement intéresse les Occidentaux. Cependant, l'attention¹¹ se focalise surtout sur le départ alarmant des Chrétiens. Des rencontres avec les représentants de la société civile, les partis politiques et l'Église ont eu lieu à cette occasion.¹² Les discussions tournaient autour des raisons pour lesquelles une migration « massive » est enregistrée dans cette région au sein de la communauté assyrienne, mais aussi chez les autres rites chrétiens. Un écrivain assyrien de la région a déclaré à cette occasion : « le départ des Chrétiens est lié en premier lieu à la problématique de la démocratie et aux droits de l'homme. La perpétuation des Chrétiens dans les pays de l'Orient arabe dépend de l'instauration d'un État démocratique qui respecte les droits de tous ses citoyens et qui est basé sur la justice et l'équité (...) ».¹³

Crise libanaise et répercussion sur les travailleurs syriens au Liban

En mai 2008, le Liban a vécu, encore une fois, des tensions de toutes sortes qui ont eu des retombées sur les ouvriers syriens qui y résident. Les antagonismes politiques entre le gouvernement libanais et l'opposition ont fini par mettre le feu aux poudres le 7 mai, et ont abouti à des confrontations violentes

⁵ Voir <http://www.abouna.org/Details.aspx?tp=2&id=624>.

⁶ Idem.

⁷ Voir www.all4syria.com, le 15 mars 2008.

⁸ Voir www.all4syria.com, le 3 août 2008.

⁹ Idem.

¹⁰ Multiples conversations avec des diplomates qui ont requis l'anonymat (Norvégiens, Suédois et Français).

¹¹ Déclaration du rassemblement démocratique assyrien syrien du 8 mai 2008, Damas.

¹² Agence de presse italienne AKI, le 20 juin 2008.

¹³ Idem.

qui ont fait des victimes principalement parmi la population civile libanaise. Mais aussi, ces confrontations ont dégénéré pour toucher encore une fois les travailleurs syriens. Un mouvement départ a été observé aux postes frontaliers, accompagné par des agressions subies aux points de contrôle installés par des milices *salafistes*.

Trois ans après l'assassinat du premier ministre libanais Rafik Hariri qui avait été suivi par le départ de l'armée syrienne du Liban en avril 2005, ce énième départ des travailleurs syriens met encore une fois leurs employeurs libanais dans l'impasse. Le Président de l'Association des Agriculteurs libanais lui-même¹⁴ était à la recherche de travailleurs syriens pour labourer ses terres.

Le débat au Liban sur le besoin que l'économie nationale a de la main-d'œuvre syrienne, qui n'a pas cessé depuis les années 1990, reflète la dimension politique du phénomène. D'un côté, on gonfle les chiffres afin de mettre en cause l'infiltration par les services de renseignements syriens de la société libanaise et l'exploitation des richesses du Liban. Cette attitude a contribué à instaurer un climat de xénophobie qui dégénère en actes de violence à leur égard. D'un autre côté, on minimise les chiffres afin de discréditer les accusations. Chacune des parties a utilisé plusieurs arguments pour renforcer ses positions, comme par exemple le nombre des entrées et des sorties aux postes frontaliers. Cependant, ces confrontations et polémiques ont marginalisé la dimension économique et la nécessité d'une réglementation rationnelle de cette situation.

De son côté, le Ministère libanais du Travail avait procédé en 2006 à l'installation d'une administration « pour organiser les travailleurs syriens au Liban » après négociations avec les autorités syriennes. Ce bureau ne fonctionne toujours pas car il avance des chiffres très contestables ne dépassant pas les quelques centaines d'ouvriers. Cela est dû au fait que seuls s'inscrivent pour avoir un permis de travail, ceux qui exercent des métiers bien précis exigeant ce permis. Malgré tout, les chiffres seraient en baisse d'une manière importante, comme l'indique le Président de l'Association des commerçants et des entrepreneurs du bâtiment.¹⁵ La question qui se pose est pourquoi les employeurs libanais font toujours appel aux travailleurs syriens malgré les préjugés et les stéréotypes ?

Les entrepreneurs et agriculteurs libanais protestent contre les démarches bureaucratiques et compliquées pour obtenir des permis de travail afin d'embaucher des ouvriers étrangers non syriens. Ils auraient préféré un Bengalais avec un salaire qui ne dépasse pas les 200 dollars mais le Ministère du Travail ne facilite pas leur tâche. Dès lors, ils se tournent vers les Syriens. En plus, « les travailleurs syriens sont sérieux et leurs salaires ne dépassent pas les 15 dollars par jour. Le travail dans ce secteur s'est arrêté, nous attendons le retour des Syriens (...) ».¹⁶

Employées de maison étrangères : un contrôle plus sévère

Le phénomène des domestiques étrangères traité auparavant dans une note d'analyse dans le cadre du même projet¹⁷ prend de l'ampleur et ne représente plus un tabou dont la presse syrienne sous contrôle craint de traiter.

Plusieurs fuites de femmes étrangères, qui travaillent comme domestiques, ont été enregistrées et ont alerté les autorités sécuritaires ces derniers mois.¹⁸ La police s'est rendue compte de l'existence de plusieurs caches dans les alentours de Damas. Après les interrogations et les enquêtes, il s'est avéré probable que la cause principale de ces fuites provenait du mauvais traitement subi par ces femmes sur

¹⁴ Le quotidien *al-Akhbar*, le 17 mai 2008, Beyrouth.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Le Président de l'Association des Commerçants et des entrepreneurs du bâtiment, dans le quotidien *al-Akhbar*, OP. Cit.

¹⁷ Voir, « « Domestiques » étrangères en Syrie : un problème économique ou humain ? », CARIM, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS_2007_02.pdf .

¹⁸ Voir Le quotidien *Tichrin*, le 18 septembre 2008, Damas.

les lieux de travail. Une femme est même arrivée le 16 juillet 2008¹⁹ au poste de police avec une chaîne attachée à son pied. Elle a accusé l'agence qui l'exploite de l'avoir battue et attachée avec la complicité des autres employés de l'agence.

Plusieurs cas d'abus et d'exploitations ont été enregistrés durant les derniers mois. Il faut aussi signaler que plusieurs cas ont révélé un trafic de papiers et l'entrée sur les territoires des domestiques sans visas, mais avec la complicité des agents officiels dans les postes de frontière. Beaucoup de ces cas révèlent un phénomène de migration de transit via la Syrie. Dans l'attente d'un passeur, ces femmes servent d'esclaves sexuelles pour ceux qui les ont « importées », moyennant des rétributions médiocres pour assurer leur survie : « La traite humaine est le summum de l'esclavagisme »,²⁰ commente un journaliste du quotidien officiel Tichrin.

Les autorités, inquiètes de la situation, ont procédé à plusieurs démarches dont l'objectif est de mieux contrôler ce trafic, de mettre des règles et de surveiller leur application. Ce qui a amené le Ministère de Affaires sociales²¹ à demander à ses agences dans tous les gouvernorats d'enregistrer les domestiques étrangères à la sécurité sociale. Cela entre dans le cadre de l'application de la loi n° 81 promulguée par le gouvernement en 2006. Il est aussi mentionné que les agences agréées doivent établir un calendrier pour contacter systématiquement les employeurs et les employés afin de s'assurer du bon traitement des uns et du bon comportement des autres.

Dans la même logique, une commission,²² composée de représentants des Ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Enseignement supérieur et de l'Organisation de l'Union des femmes et du Croissant Rouge ainsi que d'experts juridiques, a été créée. Sa mission est de produire un projet de loi qui renforce les sanctions à l'encontre de la traite humaine et de la prostitution. Selon le projet de cette loi, dévoilé par le quotidien officiel *al-Thawra*,²³ l'avis est d'alléger les sanctions à l'égard des femmes qui pratiquent la prostitution et de les considérer comme des victimes. En revanche, la loi s'oriente vers des sanctions plus importantes à l'égard des hommes qui bénéficient de cette prostitution en tant que clients ou intermédiaires. Un des membres de cette commission, Ibrahim Draji,²⁴ professeur de droit à l'Université de Damas, considère que cette loi fera partie d'une série de réglementations liées aux sujets de la prostitution, mais aussi à l'exploitation sexuelle des domestiques étrangères, à l'exploitation des mineurs et au commerce des organes humains. Il souligne ainsi que le gouvernement syrien vient d'octroyer à l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) un local pour la protection des victimes de la traite des femmes.

Cette série de lois en préparation montre que l'inquiétude se concrétise sur le sort des domestiques étrangères et des jeunes irakiennes exploitées. D'après des informations non documentées, le chiffre des « domestiques » étrangères en Syrie s'élèverait à plus de 100.000. 250 d'entre elles sont en prison pour des crimes divers, dont la prostitution. Les agences agréées dans ce domaine ne dépassent pas le nombre de 30 mais à côté, des dizaines d'autres agences travaillent illégalement sur le même « marché ». Ce travail illégal encourage les abus et incite à faire venir des mineures en falsifiant leurs documents avec la complicité des agents officiels. Il est à noter que les instructions administratives du ministre de l'Intérieur interdisent « l'importation » des Éthiopiennes parce qu'il n'existe pas d'ambassade pouvant s'occuper de leur situation.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Voir www.all4syria.com, le 24 octobre 2007.

²² Voir Le quotidien *al-Thawra*, le 18 juillet 2008, Damas.

²³ Du 18 juillet 2008.

²⁴ Voir Le quotidien *al-Thawra*, le 18 juillet 2008, Damas

Bien que la loi n° 81 interdise par son article n° 22 aux agences d'annoncer le « prix des domestiques », en respect des règles et des conventions internationales, les journaux de publicité sont pleins d'annonces avec des détails sur la nationalité et le prix.

Les efforts législatifs se confrontent à une corruption répandue au sein de l'administration, qui permet à certains d'exploiter les travailleurs étrangers et de développer la traite humaine.

Conclusion

« Ne croyez pas que nous arriverons à rendre la Syrie meilleure du jour au lendemain. Vous êtes revenus pour participer à développer votre pays et l'améliorer en luttant contre la bureaucratie et la corruption et tous les aspects négatifs qui nous pèsent à tous, ensemble. »²⁵ Avec cet appel adressé aux expatriés qui veulent regagner leur pays, le ministre des Affaires des expatriés, Buthayna Chaaban termine son mandat puisqu'elle a été remplacée par le secrétaire d'État Joseph Soueid par un décret présidentiel le 30 juillet 2008.²⁶ Le bilan de Chaaban au sein du gouvernement reste mitigé d'autant qu'elle n'a pas pu consacrer le temps nécessaire à ces dossiers épineux et qu'elle a été plutôt sollicitée pour parler de politique étrangère que de Syrie. Le nouveau ministre est membre du parti nationaliste social syrien, devenu récemment membre du Front National Progressiste. Ce parti est historiquement très actif au sein de l'immigration syrienne et libanaise, en Amérique Latine et en Afrique. Le choix semble lié à cette dimension et au rôle que pourront jouer les membres expatriés du parti pour promouvoir la politique du gouvernement syrien.

²⁵ Voir http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/middle_east/7421942.stm

²⁶ Voir Le quotidien *Tichrin* du 31 juillet 2008, Damas.

Tables Syria

Syria — Table 1: Residing population by country of nationality and sex, 2004

	Male	Female	Total
Syria	8 933 941	8 477 991	17 411 932
Palestine	153 367	146 455	299 822
Other-Arab Countries	46 167	42 399	88 566
Europe	1 165	1 915	3 080
Non-Arab African Countries	356	200	556
Non-Arab Asian Countries	4 364	5 274	9 638
Oceania	28	19	47
America	250	259	509
Total	9 139 638	8 674 512	17 814 150

Source : Syrian Population Census - 2004

Syria — Table 2: Arab residents by country of nationality and age, 2004

Country of Nationality*	Age groups											Total
	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-98	Un-known	
Palestine**	70803	67659	56103	41667	29078	16943	11196	4589	1419	235	130	299822
Lebanon	8089	8414	6516	5421	3925	2234	1446	902	192	25	55	37219
Iraq	4582	5073	4675	3761	2819	1718	736	291	51	8	155	23869
Jordan	2781	2820	2701	1816	1137	883	489	212	31	6	21	12897
Egypt	827	748	478	402	428	249	102	39	8	2	19	3302
Saudi Arabia	373	305	630	351	273	181	79	46	17	3	30	2288
Somalia	624	658	270	236	120	59	23	6	1		12	2009
Algeria	379	366	363	346	231	100	58	17	8	1	5	1874
Sudan	422	203	315	318	236	60	25	8	1		12	1600
Yemen	211	181	428	127	83	48	19	4	2		9	1112
Tunisia	154	123	129	109	81	38	10	5			1	650
Kuwait	76	62	118	67	52	28	26	5	1		2	437
Morocco	56	58	116	71	41	32	6	2			5	387
Libya	58	46	62	83	37	18	3	4			7	318
Bahrain	43	25	43	40	22	22	13	3				211
United Arab Emirates	28	35	29	31	9	8	5	1	1		1	148
Mauritania	7	14	57	7	11	1						97
Qatar	11	10	14	20	10	3	2	1				71
Oman	11	5	8	26	5	3	1	1				60
Djibouti	1	5	3	1	4	2	1					17
Total	89536	86810	73058	54900	38602	22630	14240	6136	1732	280	464	388388

* Countries are classified by descending order of total population.

** Palestinians constitute 77% of foreign Arab resident in Syria. Their number is detailed by age and sex in table 2 above.

Source : Syrian Population Census – 2004

Syria — Table 3: Residing population by country of nationality, age and sex, 2004

Age, Sex \ Country of nationality		Syria	Palestine	Other-Arab Countries	Europe	Non-Arab African Countries	Non-Arab Asian Countries	Oceania	America	Total
0-9	Male	2454392	3619 2	9627	115	32	571	6	55	2500990
	Female	2314643	3461 1	9106	117	23	595	3	48	2359146
	Total	4769035	7080 3	18733	232	55	1166	9	103	4860136
10-19	Male	2139625	3452 2	9702	142	122	771	2	47	2184933
	Female	2013392	3313 7	9449	124	39	829		47	2057017
	Total	4153017	6765 9	19151	266	161	1600	2	94	4241950
20-29	Male	1630087	2844 8	9133	196	122	899	4	45	1668934
	Female	1582733	2765 5	7822	477	71	1384	9	42	1620193
	Total	3212820	5610 3	16955	673	193	2283	13	87	3289127
30-39	Male	1078867	2117 6	6814	225	41	633	11	30	1107797
	Female	1052019	2049 1	6419	458	42	924	3	52	1080408
	Total	2130886	4166 7	13233	683	83	1557	14	82	2188205
40-49	Male	731003	1494 2	4888	190	13	636	2	32	751706
	Female	692978	1413 6	4636	312	11	598	2	24	712697
	Total	1423981	2907 8	9524	502	24	1234	4	56	1464403
50-59	Male	442864	8976	3090	136	11	351	1	17	455446
	Female	408949	7967	2597	183	2	376	1	20	420095
	Total	851813	1694 3	5687	319	13	727	2	37	875541
60-69	Male	252381	6003	1687	61	5	217	1	14	260369
	Female	239519	5193	1357	120	8	239		10	246446
	Total	491900	1119 6	3044	181	13	456	1	24	506815
70-79	Male	152210	2303	804	27	1	121	1	6	155473
	Female	128985	2286	743	51	1	130	1	10	132207
	Total	281195	4589	1547	78	2	251	2	16	287680
80-89	Male	40034	633	168	2	1	32			40870
	Female	33437	786	145	8		23		2	34401
	Total	73471	1419	313	10	1	55		2	75271
90-98	Male	5955	106	24			1			6086
	Female	5239	129	21	1		3			5393
	Total	11194	235	45	1		4			11479
Unknown	Male	6523	66	230	71	8	132		4	7034
	Female	6097	64	104	64	3	173		4	6509
	Total	12620	130	334	135	11	305		8	13543
Total	Male	8933941	1533 67	46167	1165	356	4364	28	250	9139638
	Female	8477991	1464 55	42399	1915	200	5274	19	259	8674512
	Total	17411932	2998 22	88566	3080	556	9638	47	509	17814150

Source : Syrian Population Census – 2004

TUNISIA

TUNISIE

Tunisie : la dimension démographique et économique des migrations

Habib Fourati

Introduction

Le système des statistiques de migration internationale en Tunisie accuse encore certaines limites et insuffisances, malgré tous les efforts déployés depuis des années en vue d'améliorer la fiabilité, la qualité et le degré d'exhaustivité des données statistiques produites sur l'émigration et l'immigration des tunisiens. Cependant, il permet tout de même de dégager certains indices non négligeables sur la mobilité des tunisiens vers certains pays du bassin méditerranéen.

Ce système repose sur deux sources d'informations. La première source est l'enquête directe par interview auprès des ménages et des individus et la seconde source est relative aux enregistrements sous-produits des administrations. L'enquête annuelle sur la population et l'emploi auprès d'un échantillon de ménages, renouvelable par moitié d'une année à l'autre, offre, à travers son module sur la migration, la possibilité d'observer directement les flux de migration internationale de et vers la Tunisie, sur 12 mois, du mois de mai d'une année donnée au mois de mai de l'année suivante.

En effet, le premier test du module « migration » a eu lieu dans le cadre de l'enquête annuelle sur la population et l'emploi de 2002 auprès d'un échantillon de 46 000 ménages reconduit de l'enquête de 2001. L'enquête de l'année 2006 est reconduite sur la moitié de l'échantillon de celle de 2005, soit environ 33 000 ménages, et a porté aussi sur un nouvel échantillon de 33 000 ménages environ. Quant à l'enquête de 2007, elle est d'abord reconduite sur ce nouvel échantillon de 2006, et sur un nouvel échantillon beaucoup plus important de 112 000 ménages environ.

Les flux de migration internationale sont ainsi estimés à partir de ces semi-panels d'enquêtes menées auprès des ménages portant chaque fois sur une période de 12 mois qui chevauche sur deux années civiles de mai 2001 à mai 2002 pour l'enquête de 2002, puis de mai 2005 à mai 2006 pour l'enquête de 2006, et de mai 2006 à mai 2007 pour celle de 2007. Les événements enregistrés sont de deux sortes : soit une entrée de l'étranger pour s'installer en Tunisie, ou un départ pour résider dans un pays d'accueil à l'étranger.

La durée qui sépare la date de l'évènement et la date de l'observation sur le terrain est dans tous les cas inférieure à 12 mois et, de ce fait, toute l'information sur les flux migratoires repose sur les intentions des enquêtés. Une personne qui rentre de l'étranger n'est considérée "immigrée" que si elle a l'intention de s'installer en Tunisie et d'y résider pendant plus d'une année. De même, une personne qui quitte le pays pour une destination à l'étranger ne sera considérée "émigrée" que si elle a l'intention de changer de pays de résidence et de s'y installer pour une durée minimale d'une année.

Cependant, il est à souligner le degré de fragilité des résultats issus de ces enquêtes auprès des ménages dont l'échantillon total n'est pas très élevé, d'autant plus que le sujet étudié est d'une fréquence plutôt rare puisque la première enquête de 2002 a fait ressortir quelques 30 000 départs sur une population totale de 10 millions environ, soit un taux d'émigration de l'ordre de 3%. Par ailleurs, il est difficile de distinguer entre nationaux et étrangers résidents en Tunisie, car le sondage ne s'y prête pas. Mais il est permis de faire l'hypothèse que les résultats de ces panels de ménages portent presque exclusivement sur les Tunisiens, puisque les étrangers, qui ne constituent qu'une minorité de 4 % ne répondent pas généralement à ces enquêtes par passages répétés.

Pour ce qui est des sources administratives ayant trait aux données sur les migrations internationales, elles sont de deux types. Il y a d'abord les statistiques des mouvements de voyageurs

aux frontières, entrées et sorties, aussi bien pour les tunisiens que pour les non Tunisiens, qu'ils soient résidents ou non résidents en Tunisie. En effet, le solde annuel de voyageurs tunisiens qu'ils soient résidents en Tunisie ou non résidents pourrait constituer un bon indicateur sur le solde migratoire des tunisiens, au cours de l'année. Par contre, le solde des voyageurs étrangers (non tunisiens) risque de ne pas être aussi solide que celui des tunisiens du fait que la Tunisie enregistre un très grand nombre de touristes, de 5 à 6 millions par an. En effet, ce solde provient d'un traitement de 5 à 6 millions de cas à l'entrée aux frontières et autant de cas à la sortie également.

Quant à la deuxième source administrative, elle est basée sur les statistiques des Tunisiens inscrits dans les consulats de la Tunisie à l'étranger. Il va de soi que ces données concernent les personnes de nationalité tunisienne résidentes à l'étranger, qu'elles soient de la première, deuxième ou troisième génération de migration, ou encore les binationaux. Ainsi, la variation de stock des tunisiens à l'étranger, d'une année à l'autre, permettrait de dégager des indices sur l'émigration de tunisiens à l'étranger. Toutefois, cette source est à prendre en compte avec beaucoup de réserves.

L'objet de cette note est de présenter les caractéristiques démographiques et socio-économiques des flux migratoires des Tunisiens avec l'étranger, sur la période mai 2001 à mai 2007, en se référant à chacune de ces trois sources de données et en mettant l'accent sur certains pays, comme la France, l'Italie et la Libye, qui constituent les principales destinations des émigrés tunisiens dans la région euro-méditerranéenne.

1. Solde migratoire de tunisiens avec l'étranger d'après les panels de ménages 2001 - 2007

Le module " migration internationale " de l'enquête nationale sur la population et l'emploi avril - juin 2007, administré auprès d'un panel de 33 000 ménages a fait ressortir 8 790 entrées de Tunisiens de l'étranger entre mai 2006 et mai 2007 d'une part, et 23 130 cas de sorties de Tunisiens pour s'installer à l'étranger au cours de la même période d'autre part. Ceci donne un solde migratoire négatif (sorties nettes) de 14 340 personnes. Par comparaison aux données issues du même module, administré auprès d'un panel de ménages de même taille au cours de la période avril - juin 2006, on constate qu'il y a moins de flux migratoires de mai 2006 à mai 2007 que de mai 2005 à mai 2006, aussi bien en entrée qu'en sortie, avec cependant, un solde migratoire toujours négatif avoisinant les 16 000 personnes. Entre mai 2001 et mai 2002, le solde migratoire était également négatif et légèrement plus important de l'ordre de 18 000 personnes.

**Tableau 1 : Solde migratoire de Tunisiens avec l'extérieur, par sexe
Mai 2001 – Mai 2007**

	Entrées de Tunisiens			Sorties de Tunisiens			Solde migratoire		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Sexe									
Masculin	8 380	8 800	6 650	22 500	24 070	18 290	- 14 120	-15 270	-11 640
Féminin	3 310	6 060	2 140	7 220	7 110	4 840	- 3910	- 1 050	- 2 700
Total	11 690	14 860	8 790	29 720	31 180	23 130	- 18 030	- 16 320	-14 340

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.1. Caractéristiques démographiques et socio-économiques des entrants entre mai 2001 et mai 2007

1.1.1. Selon le groupe d'âge

La structure par âge des entrants entre mai 2006 et mai 2007 se caractérise par une part importante d'entrants âgés de 15 à 44 ans qui avoisine les 2/3. Les enfants de moins de 15 ans ne représentent que 15% et la proportion des entrants ayant atteint l'âge de 45 ans est aux environs de 22%. La comparaison de cette structure avec celle observée sur les entrants en Tunisie au cours de la période " mai 2005 – mai 2006 " ne fait ressortir pratiquement aucune évolution et tout laisse supposer qu'elle est sensiblement stable. Cependant, celle de la période mai 2001 à mai 2002 se distingue par une proportion moins importante d'enfants de moins de 15 ans et une proportion plus importante de personnes âgées de 65 ans et plus.

**Tableau 2 : Entrées de Tunisiens par groupe d'âge
Mai 2001 – Mai 2007**

Groupe d'âge	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Moins de 15 ans	1 230	2 330	1 330	10,5%	15,7%	15,1%
15-29 ans	3 490	4 190	2 560	29,9%	28,2%	29,1%
30-44 ans	3 600	5 120	3 010	30,8%	34,4%	34,3%
45-64 ans	1 990	2 850	1 620	17,0%	19,2%	18,4%
65 ans et +	1380	370	270	11,8%	2,5%	3,1%
Total	11 690	14 860	8 790	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.1.2. Selon le niveau d'instruction

Les données de l'enquête d'avril - juin 2007 montrent que le nombre d'entrants en Tunisie, entre mai 2006 et mai 2007, âgés de 10 ans et plus, est estimé à 7 570 personnes. Leur répartition selon le niveau d'instruction fait ressortir que plus du tiers a le niveau du secondaire, 13% ont atteint l'enseignement supérieur et 53% ont un niveau inférieur au secondaire. Ceux qui sont entrés de mai 2001 à mai 2002 avaient une structure pratiquement similaire, mais les personnes entrées en Tunisie entre mai 2005 et mai 2006 ont globalement un niveau d'instruction plus élevé que ceux de 2006 - 2007. Ceci laisserait supposer qu'il y aurait un effet de rétention dans les pays d'accueil, et donc de non retour en Tunisie, lié probablement entre autres au niveau d'instruction.

**Tableau 3 : Entrées de Tunisiens âgés de 10 ans et plus par niveau d'instruction
Mai 2001 – Mai 2007**

Niveau d'instruction	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Inf.Secondaire	5 730	4 540	4 040	53,3%	35,4%	53,3%
Secondaire	3 600	5 450	2 550	33,6%	42,4%	33,7%
Supérieur	1 410	2 850	980	13,1%	22,2%	13,0%
Total	10 740	12 840	7 570	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.1.3. Selon l'état matrimonial

L'effectif des entrants entre mai 2006 et mai 2007, âgés de 15 ans et plus, est estimé, d'après l'enquête, à 7 460 personnes. Environ la moitié, soit 49,9%, sont encore célibataires. Cette proportion ne dépassait pas 41,2% parmi les entrants en Tunisie entre mai 2005 et mai 2006. Ceci est dû à une baisse importante de l'ordre de 3 630 migrants de retour parmi les personnes mariées, veuves ou divorcées entre mai 2006 et mai 2007.

**Tableau 4 : Entrées de Tunisiens âgés de 15 ans et plus selon l'état matrimonial
Mai 2001 – Mai 2007**

État matrimonial	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 05 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Célibataire	4 720	5 170	3 720	45,2%	41,2%	49,9%
Marié(e), V. ou D.*	5 740	7 370	3 740	54,8%	58,8%	50,1%
Total	10 460	12 540	7 460	100,0%	100,0%	100,0%

*Marié(e), V. ou D. : Marié(e), voeu(ve) ou divorcé(e)

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.1.4. Selon le lien de parenté avec le chef de ménage

La répartition des entrants, entre mai 2006 et mai 2007, selon le lien de parenté avec le chef de ménage fait ressortir que le quart environ de ces entrants sont eux-mêmes chefs de ménage, plus de la moitié sont des enfants de chefs de ménage et seulement 3% sont des épouses de chefs de ménage. Par ailleurs, on remarque qu'il y a très peu de ménages qui sont rentrés en entier de l'étranger au cours de cette période et les retours sont quasiment individuels. Une année auparavant, c'est-à-dire entre mai 2005 et mai 2006, on enregistrait une proportion plus élevée d'épouses de chefs de ménage (14%) et de chefs de ménage (31,3%). Entre 2001 et 2002, il y avait relativement moins d'enfants de chef de ménage avec une proportion ne dépassant pas 39% et, au contraire, beaucoup plus de chefs de ménage avec une proportion qui atteignait 35,6%. Cette proportion est en effet, en baisse continue depuis 2001.

**Tableau 5 : Entrées de Tunisiens selon le lien de parenté avec le chef de ménage
Mai 2001 – Mai 2007**

Lien de parenté	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Chef de ménage (CM)	4 160	4 650	2 180	35,6%	31,3%	24,8%
Epouse C.M.	950	2 080	260	8,1%	14,0%	3,0%
Fils ou fille C.M.	4 550	6 700	4 570	39,0%	45,1%	52,0%
Autres liens	2 030	1 430	1 780	17,3%	9,6%	20,0%
Total	11 690	14 860	8 790	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.1.5. Selon l'état de l'activité économique

La ventilation des entrants, entre mai 2006 et mai 2007, âgés de 15 ans et plus selon l'état de l'activité économique, montre que 71,4% sont actifs et 28,6% sont inactifs. Ceci serait vraisemblablement dû au recul du nombre d'entrants parmi les épouses de chefs de ménage qui sont généralement moins actives que les femmes et les filles ayant d'autres liens de parenté avec les chefs de ménage. En effet, le taux d'activité ne dépassait pas 57,7% parmi les entrants, entre mai 2005 et mai 2006, soit 13,7 points de pourcentage de moins que parmi les entrants entre mai 2006 et mai 2007.

Quant au taux de chômage, il n'est que de 12,4% parmi les actifs entrés entre mai 2006 et mai 2007, soit moins que le taux national (14,3% en 2006). Ceci laisse supposer que ces entrants actifs se sont mieux intégrés dans le marché du travail en Tunisie. Par contre, les entrants actifs, entre mai 2005 et mai 2006 et pendant la période mai 2001 - 2002 se sont moins intégrés dans le marché du travail puisque leur taux de chômage atteignait un niveau élevé de l'ordre de 35% et 34%.

Tableau 6 : Entrées de Tunisiens âgés de 15 ans et plus selon l'état d'activité économique - Taux d'activité et Taux de chômage - Mai 2001 – Mai 2007

État d'activité économique	(Effectif)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Actif occupé	4 370	4 740	4 670
Actif chômeur	2 240	2 500	660
Inactif	3 850	5 300	2 130
Total	10 460	12 540	7 460
Taux d'activité	63,2%	57,7%	71,4%
Taux de chômage	33,9%	34,5%	12,4%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.1.6. Entrants actifs occupés selon le secteur d'activité économique

Il se dégage de la répartition des actifs occupés entrés en Tunisie entre mai 2006 et mai 2007, selon le secteur d'activité économique que le commerce se tient de loin en premier rang et emploie plus du tiers, soit 37,7%, alors que ce secteur n'emploie que 11% à 12% de la population active occupée totale en Tunisie. L'industrie vient en second rang avec 21,8%, suivie immédiatement du secteur agricole avec 19,1%. Quant aux actifs occupés, entrés de l'étranger entre mai 2005 et mai 2006, c'est le secteur regroupant les " autres services " qui employait le plus avec 40% de l'ensemble des occupés. Le commerce venait en 2^{ème} position avec 25,3%, suivi de l'industrie avec 21,8% contre seulement 4,6% pour l'agriculture. Pour ce qui est des actifs occupés entrés de l'étranger entre mai 2001 et mai 2002, c'est encore une fois le secteur regroupant les « autres services » qui se tient au premier rang avec près de 40% des cas, suivi du secteur commercial avec 18,2% de l'ensemble, puis l'industrie et le bâtiment avec respectivement 15,3% et 14,0%.

**Tableau 7 : Entrées de Tunisiens actifs occupés selon le secteur d'activité
Mai 2001 – Mai 2007**

Secteur d'activité	(effectif)			(%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 06 Mai 07	Mai 06 Mai 07
Agriculture	550	220	890	12,7%	4,6%	19,1%
Industrie	670	1 170	1 020	15,3%	24,7%	21,8%
Bâtiment et TP	610	250	330	14,0%	5,3%	7,1%
Commerce	800	1 200	1 760	18,2%	25,3%	37,7%
Autres services	1 740	1 900	670	39,8%	40,1%	14,3%
Total	4 370	4 740	4 670	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.1.7. Selon le pays de provenance

Les données font ressortir qu'environ un entrant sur 3, entre mai 2006 et mai 2007, provient de la France. La Libye vient en deuxième position avec plus d'une personne sur cinq au cours de cette période. Par ailleurs, les pays européens sont à l'origine de la moitié des entrées de tunisiens. La comparaison de cette structure avec celles observées de mai 2005 à mai 2006 et de mai 2001 à mai 2002 montre qu'il y a des variations d'une période à l'autre, mais l'ordre est toujours respecté : France, Libye puis Italie. Plus de la moitié des entrants proviennent des pays européens quelle que soit la période d'observation.

**Tableau 8: Entrées de Tunisiens actifs occupés selon le pays de provenance
Mai 2001 – Mai 2007**

Pays de provenance	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 06 Mai 07	Mai 06 Mai 07
France	3 990	4 170	2 880	34,1%	28,1%	32,8%
Italie	1 850	1 590	900	15,8%	10,7%	10,2%
Autres pays d'Europe	420	2 340	660	3,6%	15,7%	7,5%
Libye	2 350	2 600	1 910	20,1%	17,5%	21,7%
Autres pays Arabes	2 730	3 100	770	23,4%	20,9%	8,8%
Autres pays	350	1 060	1 670	3,0%	7,1%	19,0%
Total	11 690	14 860	8 790	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2. Caractéristiques démographiques et socio-économiques des sortants entre mai 2001 mai 2007

1.2.1. Selon le groupe d'âge

La structure par âge des émigrés tunisiens entre mai 2006 et mai 2007 fait ressortir la prépondérance des jeunes. En effet 55,8% de ces émigrés sont âgés de 15 à 29 ans. Ceux qui sont âgés de 30 à 44 ans en représentent plus du quart, soit 28,3% du total des émigrés, alors que les enfants de moins de 15 ans n'en représentent que 4,5%. Quant aux émigrés ayant quitté le pays entre mai 2005 et mai 2006, ils ont pratiquement une structure par âge qui n'est pas très différente de celle des émigrés entre mai 2006 et mai 2007. La seule différence une présence légèrement supérieure des jeunes âgés de 15 à 29 (7% de plus), aux dépens des adultes de 30 ans et plus. Pour ce qui est des émigrés tunisiens entre mai 2001 et mai 2002, ils ont une structure par âge presque semblable aux deux autres vagues d'émigrés à l'exception d'une proportion d'enfants de moins de 15 ans légèrement plus élevée, soit 7,5% de l'ensemble des émigrés contre une moyenne de 4,3% pour les deux autres périodes.

**Tableau 9 : Sorties de Tunisiens par groupe d'âge
Mai 2001 – Mai 2007**

Groupe d'âge	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Moins de 15 ans	2 230	1 330	1 050	7,5%	4,2%	4,5%
15-29 ans	17 380	19 740	12 900	58,5%	63,3%	55,8%
30-44 ans	7 620	7 890	6 550	25,6%	25,3%	28,3%
45-64 ans	2 050	1 740	2 030	6,9%	5,6%	8,8%
65 ans et +	440	480	600	1,5%	1,6%	2,6%
Total	29 720	31 180	23 130	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.2. Selon le niveau d'instruction

L'enquête a permis, entre mai 2006 et mai 2007, d'estimer le nombre d'émigrés tunisiens, âgés de 10 ans et plus à 22 090 individus. Leur ventilation selon le niveau d'instruction montre que le cinquième environ a le niveau supérieur et plus de 46% ont le niveau secondaire alors que 34% ont un niveau d'instruction inférieur au secondaire. Ces taux correspondent respectivement à 9%, 34% et 57% à l'échelle de l'ensemble de la population tunisienne. Ce qui fait ressortir un niveau d'instruction plus élevé chez les émigrés que chez la population totale. Par ailleurs, la comparaison des structures des émigrés entre mai 2001 et mai 2002 et entre mai 2005 et mai 2006, d'une part, et entre mai 2006 et mai 2007, d'autre part, laisse supposer une amélioration nette du niveau d'instruction des émigrés d'une période à l'autre.

**Tableau 10 : Sorties de Tunisiens âgés de 10 ans selon le niveau d'instruction
Mai 2001 – Mai 2007**

Niveau d'instruction	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 06 Mai 07	Mai 06 Mai 07
Moins que le Secondaire	11 470	11 580	7 530	40,6%	37,9%	34,1%
Secondaire	12 930	14 660	10 230	45,7%	48,0%	46,3%
Supérieur	3 880	4 290	4 330	13,7%	14,1%	19,6%
Total	28 280	30 530	22 090	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.3. Selon l'état matrimonial

L'enquête a montré, entre mai 2006 et mai 2007, que plus de 3 émigrés sur quatre, âgés de plus de 15 ans, sont célibataires. Les mariés, veufs ou divorcés ne représentent que 24,4% de l'ensemble des émigrés âgés de 15 ans et plus. Il est à noter par ailleurs que le taux de célibat en Tunisie ne dépasse pas 42%. Quant aux émigrés tunisiens entre mai 2001 et mai 2002 et entre mai 2005 et mai 2006, ils enregistrent un taux de célibat très élevé aussi et pratiquement du même ordre que celui observé entre mai 2006 et mai 2007.

**Tableau 11: Sorties de Tunisiens âgés de 15 ans et plus selon l'état matrimonial
Mai 2001 – Mai 2007**

État matrimonial	(effectif)			(%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Célibataire	20 780	23 060	16 700	75,6%	77,3%	75,6%
Marié V .ou D.	6 710	6 790	5 390	24,4%	22,7%	24,4%
Total	27 490	29 850	22 090	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.4. Selon le lien de parenté avec le chef de ménage

Les résultats font ressortir que 17,7% des émigrés tunisiens, entre mai 2006 et mai 2007, sont des chefs de ménage. La quasi-totalité a laissé sa famille en Tunisie, puisque les épouses de chefs de ménage parmi les émigrés, ne représentent qu'à peine 2,3% de l'ensemble. Chez les émigrés tunisiens entre mai 2005 et mai 2006, on enregistrait, en terme relatif, 2 points de moins de chefs de ménage et 2 points de moins d'épouses de chef de ménage, contre 5 points de plus de fils ou filles de chef de ménage. Cependant, la structure des émigrés tunisiens entre mai 2001 et mai 2002, selon le lien de parenté avec le chef de ménage est pratiquement très similaire à celle qui est observée récemment entre mai 2006 et mai 2007.

**Tableau 12: Sorties de Tunisiens selon le lien de parenté avec le chef de ménage
Mai 2001 – Mai 2007**

Lien de parenté	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Chef de ménage	5 120	4 890	4 100	17,2%	15,7%	17,7%
Epouse C.M.	300	140	530	1,0%	0,5%	2,3%
Fils, ou fille C.M.	21 070	23 800	16 520	70,9%	76,3%	71,4%
Autres liens	3 230	2 350	1 980	10,9%	7,5%	8,6%
Total	29 720	31 180	23 130	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.5. Selon la raison principale de l'émigration

Les données révèlent que deux émigrés sur trois, entre mai 2006 et mai 2007, ont quitté le pays pour occuper un emploi ou chercher du travail à l'étranger. Les études viennent en deuxième position

comme motif de l'émigration avec 14,4%, suivies immédiatement du mariage, avec 11,1% de cas de migration. Ces cas de mariage concernent particulièrement les femmes avec une proportion qui atteint 41,7% de l'ensemble des émigrations féminines, contre seulement 3% au niveau des hommes.

La comparaison de cette structure avec celle qui est observée sur les émigrés entre mai 2005 et mai 2006 montre qu'il n'y a pas de changement notable si ce n'est le renforcement du motif " études " de 2 points de pourcentage, d'une année à l'autre, compensé par une baisse de 2 à 3 points au niveau du motif " accompagner la famille".

**Tableau 13 : Sorties de Tunisiens selon la raison principale de l'émigration
Mai 2001 – Mai 2007**

Raison principale de l'émigration	Effectif		Répartition proportionnelle (%)	
	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Travail	20 490	15 330	65,7%	66,3%
Études	3 830	3 340	12,3%	14,4%
Mariage	3 310	2 570	10,6%	11,1%
Accompagner la famille et autres	3 550	1 890	11,4%	8,2%
Total	31 180	23 130	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.6. Selon l'état de l'activité économique

Les résultats de l'enquête font ressortir qu'environ 10 000 émigrés, entre mai 2006 et mai 2007, ont quitté le pays dans l'espoir, vraisemblablement, d'améliorer leur situation économique et occuper un emploi meilleur, puisqu'ils étaient déjà occupés au mois de mai 2006. Aussi, 3 580 émigrés ont quitté le pays, probablement, dans l'espoir de trouver du travail à l'étranger puisqu'ils étaient au chômage au mois de mai 2006. Le taux d'activité parmi ces émigrés était de l'ordre de 62%, mais il faut noter que certains inactifs (élèves, étudiants, femmes au foyer, etc.) ont quitté le pays aussi dans l'espoir d'entrer dans le circuit économique à l'étranger et occuper un emploi. Il est à signaler par ailleurs que le taux de chômage parmi les émigrés actifs atteignait le niveau de 26,2%, soit 10 points de plus que le niveau national (14,3%).

La comparaison de ces données avec celles issues de l'émigration entre mai 2005 et mai 2006 fait ressortir pratiquement les mêmes situations, avec un taux d'activité légèrement plus élevé, entre mai 2005 et mai 2006, dû à un poids relatif moins important d'émigrés qui ont quitté le pays pour terminer leurs études. Il faut souligner aussi que le taux de chômage parmi les émigrés actifs, entre mai 2005 et mai 2006, était de 2 points moins élevé que celui qui est observé entre mai 2006 et mai 2007. Ce qui suppose que le chômage est considéré comme étant un des éléments d'impulsion de l'émigration en Tunisie.

Les données sur l'état d'activité économique des émigrés tunisiens entre mai 2001 et mai 2002 montraient pratiquement les mêmes situations avec toutefois un taux d'activité relativement élevé dépassant 68% et, notamment, un taux de chômage très élevé parmi ces émigrés de l'ordre de 30%.

**Tableau 14: Sorties de Tunisiens âgés de 15 ans et plus selon l'état d'activité économique
- Taux d'activité et Taux de chômage - Mai 2001 – Mai 2007**

État d'activité économique	Effectif		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 05 Mai 06
Actif Occupé	13 090	15 710	10 080
Actif Chômeur	5 620	5 060	3 580
Inactif	8 780	9 080	8 430
Total	27 490	29 850	22 090
Taux d'activité	68,1%	69,6%	61,8%
Taux de chômage	30,0%	24,4%	26,2%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.7. Les émigrés actifs occupés selon le secteur d'activité économique

La répartition des 10 080 émigrés actifs occupés, entre mai 2006 et mai 2007, selon le secteur d'activité, fait ressortir que plus du tiers, soit 36,7%, étaient occupés dans les petits métiers (autres services), plus du cinquième dans le bâtiment, plus du cinquième aussi dans l'industrie et seulement 6,9% étaient occupés dans l'agriculture.

La comparaison de cette structure avec celles qui décrivent l'émigration d'actifs occupés entre mai 2001 et mai 2002 et entre mai 2005 et mai 2006 fait ressortir qu'il n'y a pas de changement profond au niveau des secteurs de l'industrie, du bâtiment et travaux publics et du commerce. Cependant le secteur agricole avait un poids plus élevé de 9 à 10 points environ, compensé par une baisse de 5 à 6 points au niveau des autres services.

**Tableau 15 : Sortie de Tunisiens actifs occupés selon le secteur d'activité
Mai 2001 – Mai 2007**

Secteur d'activité	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
Agriculture	2 110	2 720	690	16,1%	17,3%	6,9%
Industrie	2 740	3 160	2230	21,0%	20,1%	22,1%
Bâtiment et TP	2 600	3 270	2160	19,9%	20,8%	21,4%
Commerce	1 440	1 710	1300	11,0%	10,9%	12,9%
Autres services	4 200	4 850	3700	32,0%	30,9%	36,7%
Total	13 090	15 710	10080	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.8. Selon le pays d'accueil

La France se distinguant avec 10 180 nouveaux immigrés tunisiens, soit 44% des cas d'émigration, constitue la première destination des émigrés de la Tunisie, entre mai 2006 et mai 2007. L'Italie se tient en deuxième position avec 21,4%, puis la Libye avec 10% des cas d'émigration de Tunisiens. Par ailleurs, 75% des émigrés tunisiens au cours de cette période se sont dirigés vers l'Europe comme destination de leur émigration.

La comparaison de cette répartition avec celles qui sont observées entre mai 2001 et mai 2002 et entre mai 2005 et mai 2006 fait ressortir qu'il n'y a pas de bouleversement majeur de structure. La seule exception est qu'au cours de cette dernière période, l'Italie a connu un nombre d'immigrés tunisiens relativement important atteignant le double de ce qu'on a observé entre mai 2006 et mai 2007. De ce fait, l'Italie se tenait en tête des pays de destination (avec 10 160) dépassant légèrement la France (avec 9 730).

**Tableau 16 : Sorties de Tunisiens par pays d'accueil
Mai 2001 – Mai 2007**

Pays	Effectif			Répartition proportionnelle (%)		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
France	13 400	9 730	10 180	45,1%	31,2%	44,0%
Italie	6 600	10 160	4 950	22,2%	32,6%	21,4%
Autres pays d'Europe	2 540	2 130	2 320	8,5%	6,8%	10,0%
Libye	3 940	3 010	2 320	13,3%	9,7%	10,0%
Autres pays Arabes	2 460	4 590	2 820	8,3%	14,7%	12,2%
Autres pays	780	1 560	540	2,6%	5,0%	2,4%
Total	29 720	31 180	23 130	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.9. Solde migratoire des Tunisiens par pays d'accueil 2001 - 2007

Les résultats issus du module "migration internationale" font état d'un solde migratoire de Tunisiens négatif avec l'étranger de l'ordre de 14 340 personnes, entre mai 2006 et mai 2007. La moitié de ce solde résulte des flux migratoires avec la France : 10 180 départs vers ce pays, contre 2 880 retours au cours de la même période, soit un solde de -7 300. L'Italie vient en deuxième rang avec un solde négatif de -4 050 résultant de 4 980 départs contre 900 retours. Avec les autres pays de l'Europe, la Tunisie enregistre également un solde négatif de -1 660, soit 2 320 départs vers ces pays, contre 660 retours de ces pays entre mai 2006 et mai 2007. Avec la Libye, le solde est également négatif et est de -400 ; résultat de 2 320 départs vers la Libye contre 1 910 retours de ce pays limitrophe. Avec les autres pays arabes, notamment l'Arabie Saoudite, le solde migratoire des Tunisiens est également négatif et est de l'ordre de -2 050.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que les données émanant du module " migration internationale " couvrant la période mai 2005 et mai 2006 dégagent pratiquement les mêmes tendances des flux migratoires avec les principaux pays d'accueil à savoir la France, l'Italie et la Libye. Toutefois, le solde migratoire, toujours négatif, est légèrement plus élevé avec l'Italie qu'avec la France. Aussi, entre mai 2001 et mai 2002, on relève pratiquement les mêmes tendances, mis à part le fait que le solde avec les pays arabes, autres que la Libye, est plutôt positif. En effet, on enregistrait légèrement plus de retours de tunisiens que de départs vers ces pays.

**Tableau 17 : Solde migratoire de Tunisiens par pays d'accueil
Mai 2005 – Mai 2007**

Pays	Solde migratoire de Tunisiens		
	Mai 01 Mai 02	Mai 05 Mai 06	Mai 06 Mai 07
France	- 9 410	- 5 560	- 7 300
Italie	- 4 750	- 8 570	- 4 050
Autres pays d'Europe	- 2 120	+ 210-	- 1 660
Libye	- 1 590	- 410	- 410
Autres pays Arabes	+ 270	- 1 490	- 2 050
Autres pays	- 430	- 500	+ 1 130
Total	- 18 030	- 16 320	- 14 340

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

1.2.10. Selon le pays d'accueil et le sexe

Les données ont fait ressortir que 4 émigrés sur 5, entre mai 2006 et mai 2007, sont de sexe masculin. Les émigrés de sexe féminin ne représentent que le 1/5 restant de l'ensemble des émigrés et cette proportion varie nettement selon le pays de destination. En effet, si cette proportion est en deçà de 4% pour ce qui est des départs vers la Libye, il atteint au contraire 32% parmi les émigrés vers la France. En outre, l'émigration vers l'Italie est aussi nettement masculine, puisque 90% des émigrés sont de sexe masculin (voir Tableau A1 en annexe).

1.2.11. Selon le pays d'accueil et le groupe d'âge

Les résultats ont montré que 84% des émigrés, entre mai 2006 et mai 2007 sont âgés de 15 à 44 ans. Cette proportion atteint même 93% au niveau des émigrés vers l'Italie et 100% à l'échelle des émigrés vers les autres pays (Canada, États-Unis). Il est au contraire autour de 80% parmi les émigrés vers la France et la Libye.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que le pourcentage des émigrés âgés de 45 ans et plus dépasse 15% quand il s'agit d'un départ vers la Libye, la France ou un autre pays arabe (voir Tableau A2, en annexe).

1.2.12. Selon le pays d'accueil et le niveau d'instruction

Entre mai 2006 et mai 2007, il ressort de la répartition des émigrés, âgés de 10 ans et plus selon le niveau d'instruction que 34,1% ont un niveau inférieur au secondaire. Cette proportion atteint même 55% au niveau des départs vers la Libye et 47% pour ceux qui sont partis vers l'Italie. Environ le 1/5 des émigrés, ont le niveau supérieur. Cette proportion atteint même 25% dans les départs vers la France, 33% dans les départs vers les autres pays (Canada, États-Unis) et 42% dans les départs vers les autres pays européens (autres que la France et l'Italie) (voir Tableau A3 en annexe).

1.2.13. Selon le pays d'accueil et l'état matrimonial

Les données révèlent que, entre mai 2006 et mai 2007, plus des 3/4 des émigrés, âgés de 15 ans et plus, sont encore célibataires. Le taux de célibat diffère d'un pays d'accueil à l'autre et atteint même un niveau élevé de 91% à l'échelle des partants vers l'Italie. Cependant, il demeure dans une

fourchette 63 – 70% pour ce qui est des partants vers les pays arabes, la Libye comprise, et les autres pays (Canada, États-Unis) (voir Tableau A4 en annexe).

1.2.14. Selon le pays d'accueil et le lien de parenté avec le chef de ménage

Le module migratoire fait ressortir qu'environ 18% des émigrés entre mai 2006 et mai 2007 sont des chefs de ménage. Cette proportion varie d'un pays d'accueil à un autre. Elle dépasse en effet le seuil de 30% parmi les départs vers les pays arabes, la Libye comprise, et les autres pays (Canada, États-Unis). Par contre, elle demeure inférieure à 8,7% parmi les départs vers l'Italie et les autres pays européens, la France non comprise. Pour ce pays, le chef de ménage représentant 14,7% du total des départs (voir Tableau A5 en annexe).

1.2.15. Selon le pays d'accueil et la raison principale de l'émigration

Il ressort des données de l'enquête que le travail est à l'origine des 2/3 des départs entre mai 2006 et mai 2007. Mais cette proportion varie selon le pays d'accueil. Si elle atteint 96% parmi les départs vers la Libye et se situe autour de 85% pour ceux qui partent à destination de l'Italie et les autres pays arabes, elle est au voisinage de 55% parmi les partants vers la France et les autres pays (Canada, États-Unis). Par ailleurs, cette proportion se situe en deçà de 19% pour les partants vers les autres pays européens (autres que la France et l'Italie).

Les études sont à l'origine de 14,5% des émigrés, entre mai 2006 et mai 2007, tous pays confondus. Mais cette proportion atteint 43,8% parmi les émigrés vers les autres pays européens (France et Italie non compensés), 26,8% parmi les partants vers les autres pays (Canada, États-Unis) et 18,7% pour ce qui est des départs pour la France (voir Tableau A6, en annexe).

1.2.16. Selon le pays d'accueil et l'état d'activité économique

Les résultats de l'enquête ont montré que, entre mai 2006 et mai 2007, environ 62% des émigrés, âgés de 15 ans et plus sont actifs. Cette proportion varie selon le pays d'accueil et atteint son maximum au niveau des départs vers la Libye avec un taux d'activité de 83,6%. Les partants vers l'Italie se situent au second rang avec un taux d'activité de 75,5%, puis les partants vers les autres pays arabes avec un taux d'activité de 67,4%. Quant au minimum, il est atteint au niveau des partants vers les autres pays européens (autres que la France et l'Italie).

Quant au taux de chômage parmi ces émigrés, entre mai 2006 et mai 2007, il est relativement élevé soit 26,2%. Il varie selon le pays d'accueil de 16,8% à 41,7% et demeure toujours supérieur au niveau national qui est de 14,3% (voir Tableau A7, en annexe).

2. Statistiques de voyageurs aux frontières et solde migratoire de tunisiens en 2006

Les statistiques des mouvements de voyageurs aux frontières, établies par le Ministère de l'Intérieur et du Développement Local font état de 2 300 800 entrées de voyageurs de nationalité tunisienne, tous lieux de résidence confondus, au cours de l'année 2006. Les sorties aux frontières, de la même catégorie de voyageurs et au cours de la même année, s'élèveraient à 2 301 700 cas, soit 900 personnes seulement de plus que les entrées.

Si on admet l'hypothèse de travail très contraignante que les voyageurs de nationalité tunisienne ne changent pas de comportement en terme de durée du séjour d'une année à l'autre, et notamment au cours des dernières semaines de l'année et les premières semaines de l'année d'après, et si on admet l'hypothèse très contraignante aussi que tout tunisien binational utilise le même passeport à l'entrée et à la sortie du pays, il y aurait au cours de l'année 2006, d'après cette source d'informations, un solde

migratoire de Tunisiens négatif de 900 personnes. Ce solde migratoire était également négatif en 2005, 2004 et 2003 avec respectivement -18 500, -16 300 et -26 000 personnes.

Tableau 18 : Solde de voyageurs tunisiens (en milliers), 2003 - 2006

Indicateur	2003	2004	2005	2006
Nombre d'entrées de Tunisiens	2 247,5	2 296,2	2 222,5	2 300,8
Nombre de sorties de Tunisiens	2 273,5	2 312,5	2 241,0	2 301,7
Solde (en milliers)	- 26,0	- 16,3	- 18,5	- 0,9

Source : Ministère de l'Intérieur et du Développement Local.

3. Le stock des Tunisiens à l'étranger et solde migratoire jusqu'à 2006

Les statistiques de la communauté tunisienne résidente à l'étranger, établies par les consulats de la Tunisie dans les pays d'accueil, font état de 973 100 inscrits en fin d'année 2006. Il y a lieu de souligner que ces données proviennent des registres tenus par les services consulaires, et non suite à une opération de recensement au sens strict du terme. Il s'agit en fait de toutes les personnes ayant la nationalité tunisienne, qu'elles soient de la première, de la deuxième ou de la troisième génération de migration, qu'elles soient nées dans le pays de résidence, en Tunisie ou ailleurs ou qu'elles portent une ou deux nationalités. Par ailleurs, certaines personnes risquent d'être inscrites dans plus d'un consulat, notamment dans l'espace européen " Schengen ", et fort probablement, le système de suivi et de mise à jour des listes n'est pas toujours très efficace.

Tableau 19 : Stock de Tunisiens à l'étranger, par pays d'accueil

Pays d'accueil	Stock de Tunisiens résidents à l'étranger (en milliers)				Solde Migratoire de Tunisiens (en milliers)		
	2003	2004	2005	2006	2004	2005	2006
France	493,0	511,2	535,6	551,7	18,2	24,4	16,1
Italie	101,0	112,3	113,8	127,1	11,3	1,5	13,3
Autres pays européens	107,7	115,1	129,8	136,7	7,4	14,7	6,9
Libye	60,0	67,3	71,5	71,5	7,3	4,2	-
Autres pays arabes	56,9	52,4	57,4	58,1	- 4,5	5,0	0,7
Autres pays	24,6	26,6	25,8	28,0	2,0	- 0,8	2,2
Total	843,2	884,9	933,9	973,1	41,7	49,0	39,2

Source : Ministère des Affaires Etrangères

Ces statistiques consulaires montrent que la France, avec qui la Tunisie a conclu des accords et des conventions en matière de main-d'œuvre depuis déjà 4 décennies, se détache des autres pays et regroupe près de 57% de la communauté tunisienne résidente à l'étranger jusqu'à fin 2006, soit 551 700 personnes. L'Italie vient au deuxième rang avec 127 100 Tunisiens, soit 13,1% du total des Tunisiens résidents à l'étranger. Elle est suivie par la Libye avec 71 500 Tunisiens et 7,3% de l'ensemble. Les pays européens, autres que la France et l'Italie, c'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique, la Hollande, la Suisse, le Suède, totalisent 136 700 Tunisiens, soit 14 % de l'ensemble de la communauté tunisienne résidente à l'étranger.

Par ailleurs, la comparaison des statistiques relatives aux années 2004, 2005 et 2006 fait ressortir un accroissement de l'effectif des tunisiens à l'étranger de l'ordre de 39 000 au cours de l'année 2006. Outre les nouveaux émigrés de l'année, cet effectif doit comprendre également l'accroissement naturel

de la communauté tunisienne, et probablement certains cas de double inscription dus à la mobilité des membres de la communauté tunisienne, notamment dans l'espace européen " Schengen ". En 2004 et 2005, cette communauté a enregistré respectivement un accroissement de 41 700 et 49 000 personnes.

Conclusion

Il se dégagerait des données issues de ces trois sources d'information, totalement indépendantes, sur la migration internationale en Tunisie, des statistiques plus ou moins harmonieuses sur le sujet et une tendance presque unanime sur les flux migratoires avec l'étranger au cours de l'année 2006, avec un solde négatif de 15 à 20 mille personnes, et ce, malgré les limites et les difficultés techniques de chacune de ces sources.

Bibliographie

Annuaire Statistique de la Tunisie 2003, 2004, 2005 et 2006. Institut National de la Statistique.

Banque de Données Statistiques sur les Tunisiens dans le Monde, 2003, 2004, 2005 et 2006. Office des Tunisiens à l'Etranger.

Enquête Annuelle sur la Population et l'Emploi, 2001, 2002, 2005, 2006 et 2007. Institut National de la Statistique.

Annexe statistique

Tableau A1 : Sorties de Tunisiens selon le pays de destination et le sexe

Sexe	France	Italie	Autres Pays Européens	Libye	Autres Pays Arabes	Autres Pays	Total
Période : Mai 2005 – Mai 2006							
Masculin	7 040	8 500	1 740	2 750	2 790	1 250	24 070
Féminin	2 690	1 660	390	260	1 800	310	7 110
Total	9 730	10 160	2 130	3 010	4 590	1 560	31 180
En structure, %							
Masculin	72,4%	83,7%	81,7%	91,4%	60,8%	80,1%	77,2%
Féminin	27,6%	16,3%	18,3%	8,6%	39,2%	19,9%	22,8%
Période : Mai 2006 – Mai 2007							
Masculin	6 920	4 500	1 900	2 230	2 280	460	18 290
Féminin	3 260	450	420	90	540	80	4 840
Total	10 180	4 950	2 320	2 320	2 820	540	23 130
En structure, %							
Masculin	68,0%	90,1%	81,9%	96,1%	80,9%	85,2%	79,1%
Féminin	32,0%	9,9%	18,1%	3,9%	19,1%	14,8%	20,9%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

Tableau A2 : Sorties de Tunisiens selon le pays de destination et le groupe d'âge

Groupe d'âge	France	Italie	Autres Pays Européens	Libye	Autres Pays Arabe	Autres Pays	Total
Période : Mai 2005 – Mai 2006							
Moins de 15 ans	30	840	-	-	420	50	1 340
15-29 ans	5 940	6 520	1 940	1 950	2 340	1 050	19 740
30-44 ans	2 600	2 720	70	880	1 270	350	7 880
45 ans et plus	1 160	80	120	180	560	110	2 220
Total	9 730	10 160	2 130	3 010	4 590	1 560	31 180
En structure, %							
Moins de 15 ans	0,3%	8,2%	-	-	9,1%	3,1%	4,3%
15-29 ans	61,1%	64,2%	90,9%	64,8%	51,1%	67,0%	63,3%
30-44 ans	26,7%	26,8%	3,2%	29,1%	27,7%	22,4%	25,3%
45 ans et plus	11,9%	0,8%	4,9%	6,1%	12,1%	7,5%	7,1%
Période : Mai 2006 – Mai 2007							
Moins de 15 ans	490	340	210	-	-	-	1 040
15-29 ans	6 150	2 450	1 580	1 070	1 360	280	12 900
30-44 ans	2 010	2 160	340	790	1 000	260	6 550
45 ans et plus	1 530	-	190	460	460	-	2 640
Total	10 180	4 950	2 320	2 320	2 820	540	23 130
En structure, %							
Moins de 15 ans	4,9%	6,9%	9,1%	-	-	-	4,5%
15-29 ans	60,4%	49,5%	68,0%	46,3%	48,3%	52,2%	55,8%
30-44 ans	19,7%	43,6%	14,6%	33,9%	35,4%	47,8%	28,3%
45 ans et plus	15,0%	-	8,3%	19,8%	16,3%	-	11,4%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

Tableau A3 : Sorties de Tunisiens âgés de 10 ans et plus selon le pays de destination et le niveau d'instruction

Niveau d'instruction	France	Italie	Autres Pays Européens	Libye	Autres Pays Arabes	Autres Pays	Total
Période : Mai 2005 – Mai 2006							
Inf. Secondaire	2 770	4 580	380	860	1 540	480	10 380
Secondaire	4 890	5 010	1 280	1 010	1 670	800	14 660
Supérieur	2 070	330	470	160	960	290	4 280
Total	9 730	9 920	2 130	3 010	4 170	1 570	30 530
En structure, %							
Inf. Secondaire	28,4%	46,2%	17,9%	61,1%	36,8%	30,3%	38,0%
Secondaire	50,3%	50,5%	60,0%	33,7%	40,1%	50,9%	48,0%
Supérieur	21,3%	3,3%	22,1%	5,2%	23,1%	18,8%	14,0%
Période : Mai 2006 – Mai 2007							
Inf. Secondaire	3 240	2 160	280	1 270	440	120	7 520
Secondaire	4 030	2 220	950	1 050	1 750	240	10 230
Supérieur	2 410	230	880	-	630	180	4 330
Total	9 680	4 610	2 110	2 320	2 820	540	22 080
En structure, %							
Inf. Secondaire	33,5%	46,9%	13,2%	55,0%	15,7%	22,9%	34,1%
Secondaire	41,6%	48,2%	45,0%	45,0%	61,9%	43,8%	46,3%
Supérieur	24,9%	4,9%	41,8%	-	22,4%	33,3%	19,6%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

Tableau A4 : Sorties de Tunisiens âgés de 15 ans et plus selon le pays de destination et l'état matrimonial

État matrimonial	France	Italie	Autres Pays Européens	Libye	Autres Pays Arabes	Autres Pays	Total
Période : Mai 2005 – Mai 2006							
Célibataire	7 360	7 690	1 940	2 080	2 740	1 240	23 050
Marié, V ou D	2 340	1 630	90	930	1 430	280	6 800
Total	9 700	9 320	2 130	3 010	4 170	1 520	29 850
En structure, %							
Célibataire	75,9%	82,5%	90,9%	69,0%	65,8%	81,8%	77,2%
Marié, V ou D	24,1%	17,5%	9,1%	31,0%	34,2%	18,2%	22,8%
Période : Mai 2006 – Mai 2007							
Célibataire	7 160	4 190	1 580	1 630	1 770	360	16 690
Marié, V ou D	2 520	420	530	690	1 050	180	5 390
Total	9 680	4 610	2 110	2 320	2 820	540	22 080
En structure, %							
Célibataire	73,9%	90,9%	75,1%	70,1%	62,9%	67,1%	75,6%
Marié, V ou D	26,1%	9,1%	24,9%	29,9%	37,1%	32,9%	24,4%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

Tableau A5 : Sorties de Tunisiens selon le pays de destination et le lien de parenté avec le chef de ménage

Lien de parenté avec le chef de ménage	France	Italie	Autres Pays Européens	Libye	Autres Pays Arabes	Autres Pays	Total
Période : Mai 2005 – Mai 2006							
Chef de ménage	1 570	1 330	220	700	790	280	4 890
Fils ou fille C.M.	7 620	8 170	1 870	2 220	2 760	1 150	23 790
Autres liens	540	660	40	90	1 040	130	2 500
Total	9 730	10 160	2 130	3 010	4 590	1 560	31 180
En structure, %							
Chef de ménage	16,2%	13,1%	10,5%	23,2%	17,2%	17,7%	15,7%
Fils ou fille C.M.	78,3%	80,4%	87,9%	73,9%	60,3%	73,6%	76,3%
Autres liens	5,5%	6,5%	1,6%	2,9%	22,5%	8,7%	8,0%
Période : Mai 2006 – Mai 2007							
Chef de ménage	1 490	430	190	690	1 110	180	4 090
Fils ou fille C.M.	7 140	4 360	1 720	1 630	1 440	220	16 520
Autres liens	1 550	160	410	-	270	140	2 520
Total	10 180	4 950	2 320	2 320	2 820	540	23 130
En structure, %							
Chef de ménage	14,7%	8,7%	8,3%	29,9%	39,2%	32,9%	17,7%
Fils ou fille C.M.	70,2%	88,1%	74,2%	70,1%	51,0%	41,7%	71,4%
Autres liens	15,1%	3,2%	17,5%	-	9,8%	25,4%	10,9%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

Tableau A6 : Sorties de Tunisiens selon le pays de destination et la raison principale de l'émigration

Raison principale d'émigration	France	Italie	Autres Pays Européens	Libye	Autres Pays Arabes	Autres Pays	Total
Mai 2005 – Mai 2006							
Travail	5 310	8 410	690	2 660	2 670	750	20 490
Etudes	1 990	-	1 160	-	90	590	3 830
Mariage	1 550	680	180	150	560	180	3 300
Famille et autre	880	1 070	100	200	1 270	40	3 560
Total	9 730	10 160	2 130	3 010	4 590	1 560	31 180
En structure, %							
Travail	54,5%	82,7%	32,6%	88,4%	58,2%	47,9%	65,7%
Études	20,5%	-	54,3%	-	1,9%	37,5%	12,3%
Mariage	15,9%	6,7%	8,4%	5,1%	12,2%	11,4%	10,6%
Famille et autre	9,1%	10,6%	4,7%	6,5%	27,7%	3,2%	11,4%
Mai 2006 – Mai 2007							
Travail	5 740	4 250	430	2 230	2 380	300	15 330
Etudes	1 910	270	1 020	-	-	140	3 340
Mariage	1 640	130	330	90	280	100	2 570
Famille et autre	890	300	540	-	160	-	1 890
Total	10 180	4 950	2 320	2 320	2 820	540	23 130
En structure, %							
Travail	56,5%	85,8%	18,7%	96,0%	84,3%	54,8%	66,3%
Études	18,7%	5,5%	43,8%	-	-	26,8%	14,5%
Mariage	16,1%	2,6%	14,0%	4,0%	9,8%	18,4%	11,1%
Famille et autre	8,7%	6,1%	23,5%	-	5,9%	-	8,1%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

Tableau A7 : Sorties de Tunisiens âgés de 15 ans et plus selon le pays de destination et l'état d'activité économique

État matrimonial	France	Italie	Autres Pays Européens	Libye	Autres Pays Arabes	Autres Pays	Total
Période : Mai 2005 – Mai 2006							
Actif occupé	4 810	4 960	380	2 310	2 740	510	15 710
Actif chômeur	1 260	2 260	290	420	410	410	5 050
Inactif	3 630	2 100	1 460	280	1 020	600	9 090
Total	9 700	9 320	2 130	3 010	4 170	1 520	29 850
En structure, %							
Taux d'activité	62,6%	77,5%	31,5%	90,7%	75,5%	60,5%	69,5%
Taux de chômage	20,8%	31,3%	43,3%	15,4%	13,0%	44,6%	24,3%
Période : Mai 2006 – Mai 2007							
Actif occupé	3 870	2 760	420	1 210	1 580	230	10 070
Actif chômeur	1 400	720	300	730	320	100	3 580
Inactif	4 410	1 130	1 390	380	920	210	8 430
Total	9 680	4 610	2 110	2 320	2 820	540	22 080
En structure, %							
Taux d'activité	54,4%	75,5%	34,1%	83,6%	67,4%	61,1%	61,8%
Taux de chômage	26,6%	20,7%	41,7%	37,6%	16,8%	30,3%	26,2%

Source : Enquête Annuelle sur l'Emploi

Tunisie : la dimension juridique des migrations

Farah Ben Cheïkh

Nous présentons ci-dessous les principaux textes juridiques adoptés depuis l'année 2006.

Nous avons opté pour un critère de classification qui repose sur la valeur juridique des textes dans la hiérarchie des normes tunisiennes. A cet effet, nous retiendrons les textes à valeur *infra* législative, législative ou *supra* législative, selon qu'ils relèvent de l'ordre interne ou international, en distinguant pour ces derniers entre les conventions bilatérales conclues entre la Tunisie et un Etat tiers et les conventions multilatérales.

Les textes nationaux aussi bien que les conventions bilatérales pertinents pour l'année 2007-2008 portent d'une part, un intérêt particulier à la mobilité des étudiants et à la coopération scientifique et culturelle et d'autre part, au statut fiscal des migrants du point de vue des avantages fiscaux et de l'absence de double imposition.

Les textes nationaux

Le décret du 3 janvier 2007 modifiant celui du 23 janvier 1995, fixant les avantages fiscaux au profit des Tunisiens résidents à l'étranger et les conditions de leur octroi est, pratiquement, le seul texte s'intéressant directement à la migration adopté depuis 2006¹. Ce décret s'intéresse aux Tunisiens résidents à l'étranger et à leur retour définitif au pays. Il prévoit une franchise de droits et de taxes sur l'importation.

On peut, en outre, citer divers textes juridiques ayant un impact facilitateur sur la mobilité des étudiants et permettant potentiellement de réduire la migration clandestine, de lutter contre la fuite des cerveaux et de rationaliser le nombre des migrants.

En effet, même si l'Université virtuelle de Tunis a été créée le 28 janvier 2002, Il a fallu attendre le décret du 10 juillet 2006 pour son organisation². L'université virtuelle de Tunis compte parmi ses objectifs celui d'assurer et de généraliser progressivement la formation non présentielle en vue de la rendre diplômante et certifiante et celui d'œuvrer pour le développement du partenariat universitaire dans ses dimensions nationale et internationale³. Dans le même esprit on peut citer l'arrêté du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la technologie du 10 février 2007, portant création des départements d'enseignement « non présentiel » au sein des établissements d'enseignement supérieur et de recherche⁴.

Néanmoins, le texte le plus important, reste absolument la nouvelle loi relative à l'enseignement supérieur, adoptée le 25 février 2008⁵.

La loi du 25 février 2008 reconnaît comme objectifs inhérents à l'enseignement supérieur et à la recherche scientifique, la formation non présentielle, la formation à distance, la formation en alternance, ainsi que la maîtrise des technologies nouvelles, en vue de tirer parti des progrès de la

¹ Décret n°2007-5 du 3 janvier 2007 portant modification du décret n°95-197 du 23 janvier 1995, fixant les avantages fiscaux au profit des tunisiens résidents à l'étranger et les conditions de leur octroi, *J.O.R.T* n°2 du 5/1/2007, p : 32.

² Décret n° 2006-1936 du 10/7/2006 fixant la mission de l'Université virtuelle de Tunis, le régime de formation à ladite université et ses relations avec les autres universités.

³ Voir à ce propos l'article 1^{er} tiret 1 et 7 du décret précité

⁴ *J.O.R.T* n°14 du 16/2/2007, p : 534.

⁵ Loi n°2008-19 du 25/2/2008, relative à l'enseignement supérieur, *J.O.R.T* n°19 du 4/3/2008, p : 844.

pensée universelle, dans les différents domaines et enfin la consolidation des langues étrangères en vue d'interagir avec le progrès universel et le développement des échanges intellectuels.⁶

S'agissant de l'accès à l'enseignement supérieur tunisien, l'article 6 de la loi prévoit clairement que : « *l'accès à l'enseignement supérieur est ouvert aux titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme étranger reconnu équivalent.* » Alors que les universités ont pour mission d'« *établir des liens de partenariat et de coopération avec les organismes similaires dans le monde en vue d'instaurer des co-diplômes, de diriger en co-tutelle des travaux de recherche débouchant sur des diplômes universitaires, d'échanger des experts et des expertises et de réaliser des recherches communes en rapport avec les priorités du développement* » (article 12).

La mobilité des étudiants semble, à priori, encouragée dans la mesure où, l'accès à l'enseignement supérieur tunisien peut également être ouvert aux étrangers. Toutefois, la formation à distance permet de réduire le mouvement des étudiants, dans la mesure où l'étudiant peut tirer profit des échanges intellectuels sans avoir à se déplacer et à quitter son pays d'origine. La formation en alternance permet, quant à elle d'avoir une formation à la fois dans le pays d'origine et dans un pays étranger, ce qui permet d'éviter les longs séjours à l'étranger. Cette formation en alternance conjuguée avec la direction des travaux de recherches en co-tutelle permet par ailleurs de lutter contre la fuite des cerveaux, tant que le chercheur co-dirigé dans ses travaux, peut avoir un co-diplôme tout en gardant son séjour principal dans son pays d'origine. L'atteinte de cet objectif est facilitée à travers l'alignement de l'organisation générale de l'enseignement supérieur en trois piliers (licence, master doctorat), conformément aux standards internationaux.

Les conventions bilatérales et multilatérales

Les conventions bilatérales récentes liant la Tunisie aux Etats membres de l'Union européenne portent sur la double imposition, la coopération notamment dans les domaines culturel et scientifique ainsi que le transport des personnes.

En octobre 2007, la Tunisie a approuvé et ratifié⁷, avec la Belgique, la convention et le protocole tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude et l'évasion en matière d'impôts sur le revenu et la fortune. Cette convention a pour objectif d'éviter que les migrants des deux Etats contractants paient doublement l'impôt à la fois dans le pays d'origine et dans le pays de départ.

La coopération concerne également les relations avec l'Allemagne, puisque la Tunisie a approuvé et ratifié en 2006, un accord de coopération technique, conclu le 15 juin 2005⁸.

La Tunisie a également étendu ses relations de coopération à de nouveaux pays, soit la Pologne et l'Estonie, en matière culturelle et scientifique. En 2005, un programme de coopération a été mis en place et un accord avec chacun des deux pays concernés, ratifié, en 2006 et en 2007⁹.

Le 2 juin 2006, Malte et la Tunisie ont conclu, à la Valette, un traité d'amitié et de bon voisinage¹⁰.

⁶ Article 2 de la loi.

⁷ Approbation par la loi n°2007-3 du 29 janvier 2007, *J.O.R.T* n°10 du 2/2/2007, p : 307.

Ratification par le décret n°2007-386 du 26 février 2007, *J.O.R.T* n°18 du 2/3/2007, p : 653.

⁸ Loi d'approbation n°2006-22 du 8/5/2006, *J.O.R.T* n°38 du 12/5/2006, p : 1284.

Décret de ratification n°2006-1688 du 12/6/2006, *J.O.R.T* n°49 du 20/6/2006, p. 1631.

⁹ Avec la Pologne : programme de coopération dans les domaines de la culture, de la science et de l'éducation pour les années 2005-2008, conclu le 15/6/2005 à Tunis et ratifié par le décret n° 2006-582 du 1^{er}/3/2006, *J.O.R.T* n° 9 du 7/3/2006, p. 476.

Avec l'Estonie : Accord portant sur la coopération culturelle, éducationnelle, scientifique et sportive, conclu le 27/1/2005 à Tallinn et ratifié par le décret n° 2007-78 du 15/1/2007, *J.O.R.T* n° 6 du 19/1/2007, p : 189.

¹⁰ Approuvé et ratifié en 2007 - Loi d'approbation n°2007-6 du 12/2/2007, *J.O.R.T* n°13 du 13/2/2007, p : 364 et décret de ratification n°2007-504 du 12/3/2007, *J.O.R.T* n°23, p. 892.

S'agissant du transport des personnes, la Tunisie a approuvé et ratifié, en 2007, un accord avec les Pays-Bas, dans le domaine des transports routiers de personnes et de marchandises et de transit, conclu le 28 mai 2004¹¹.

Récemment, un accord relatif à l'immigration a été conclu avec la France, le 28 avril 2008¹². Il organise une gestion conjointe des flux migratoires et vise à faciliter l'accès au marché du travail français pour les Tunisiens qui ont des compétences de haut niveau ou pour des métiers pour lesquels existe en France une demande non satisfaite et à augmenter le nombre de visas. L'accord concerne également la lutte contre l'immigration illégale et prévoit des procédures de réadmission¹³.

S'agissant des Etats membres de l'Union du Maghreb Arabe, les relations avec la Libye et le Maroc, tournent essentiellement autour de la coopération scientifique¹⁴. La coopération dans le domaine des affaires sociales est également visée dans les rapports avec le Maroc¹⁵ alors que les nouveaux accords avec l'Algérie tournent autour de la coopération mutuelle dans les domaines du travail et des relations professionnelles,¹⁶ de la promotion et de la protection réciproque des investissements¹⁷.

Les mêmes centres d'intérêt sont pratiquement présents dans les relations avec les autres Etats arabes¹⁸.

Nous retenons ainsi que si la coopération scientifique et technologique permet d'organiser le mouvement d'une catégorie particulière de migrants qui sont notamment les étudiants, les chercheurs et les enseignants, il est également intéressant de remarquer que la coopération dans le domaine des affaires sociales et des relations du travail permet de réglementer le mouvement d'autres catégories de professionnels. Toutefois, la promotion et la protection réciproque des investissements permettent également de freiner le nombre d'émigrés et de lutter contre la migration clandestine dans la mesure où les investissements étrangers permettent de créer de nouveaux postes d'emploi dans les pays d'origine.

¹¹ Loi d'approbation n°2007-5 du 29/1/2007, *J.O.R.T* n°10 du 2/2/2007, p : 307 et décret de ratification n°2007-388 du 26/2/2007, *J.O.R.T* n°18 du 2/3/2007, p. 653.

¹² Accord cadre relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire, protocole relatif à la gestion concertée des migrations et protocole en matière de développement solidaire entre le gouvernement de la République Tunisienne et le gouvernement de la République française, approuvés par la loi n°2008-51 du 21/7/2008, *J.O.R.T*, n°60 du 25/7/2008, p. 2252.

¹³ Voir à ce propos les archives du journal *La Presse* du 30/4/2008 et 8/5/2008, sur le site Internet : www.lapresse.tn

¹⁴ Avec la Libye : programme exécutif de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur pour les années 2006, 2007 et 2008 + accord de coopération dans le domaine de la recherche scientifique et de la technologie, conclus le 14/7/2006 à Tunis et ratifiés respectivement par les décrets n°2006-2356 du 28/8/2006, *J.O.R.T* n°71 du 5/9/2006, p. 3174 et n°2006-2457 du 12/9/2006, *J.O.R.T*, n°74 du 15/9/2006, p. 3298.

Avec le Maroc : accord de coopération dans le domaine de la recherche scientifique et technologique, conclu le 8/9/2006 à Rabat et ratifié par le décret n°2006-2973 du 9/11/2006, *J.O.R.T* n°92 du 17/11/2006, p. 3975.

¹⁵ Programme exécutif de la convention de coopération dans le domaine des affaires sociales pour les années 2007, 2008 et 2009, conclu le 8/9/2006 à Rabat et ratifié par le décret n°2006-2974 du 9/11/2006, *J.O.R.T*, n°92 du 17/11/2006, p. 3975.

¹⁶ Protocole conclu le 16/2/2006 à Tunis et ratifié par le décret n°2006-1011 du 13/4/2006, *J.O.R.T* n°31 du 18/4/2006, p. 846.

¹⁷ Accord conclu le 16/2/2006 à Tunis et approuvé par la loi n°2006-43 du 3/7/2006, *J.O.R.T* n°54 du 7/7/2006, p. 1828.

¹⁸ Voyez à ce propos les relations avec la Syrie : le programme exécutif de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur pour les années 2006-2007, le premier programme exécutif de coopération dans le domaine de la recherche scientifique et technologique pour les années 2006, 2007 et 2008 ainsi que, le programme exécutif de coopération dans le domaine de l'emploi pour les années 2006-2008, conclus le 21/4/2006 à Tunis et ratifiés respectivement par les décrets n° 2006-1685 du 12/6/2006, *J.O.R.T* n°49 du 20/6/2006, p. 1630, n° 2006-1834 du 3/7/2006, *J.O.R.T* n°54 du 7/7/2006, p. 1832 et n°2006-2066 du 24/7/2006, *J.O.R.T* n°61 du 1/8/2006, p. 2012.

Tunisie : la dimension politique et sociale des migrations

Abderazak Bel Hadj Zekri

Introduction

La question migratoire continue à susciter l'intérêt des différents acteurs (décideurs politiques, parlementaires, médias) et institutions de la société civile. Cette attitude s'explique par l'importance sans cesse croissante du phénomène migratoire dans le pays, à la fois au niveau de son poids et des ses impacts socio-économiques. Sur le plan quantitatif le nombre d'émigrés ne cesse d'augmenter, passant de 973.140 en 2006 à 1.018.170 à la fin de l'année 2007 soit un taux d'accroissement de 4.6%. Les émigrés continuent également à drainer des transferts de revenus appréciables qui passent de 2010 millions de DT en 2006 à 2200 millions de DT en 2007 et à créer des projets économiques dans les secteurs de l'industrie, des services et de l'agriculture.

En outre, la Tunisie, qui continue d'être un pays de départ, devient à la fois un pays de transit et progressivement d'immigration. Cet état de fait n'est pas sans incidences aux niveaux économique et social mais aussi juridique, s'agissant des droits des migrants qui pourraient s'installer dans le pays.

Cette situation qui se confirme progressivement, met le pays devant la nécessité de réadapter sa politique migratoire qui tiendra compte de l'urgence de contrôler ses flux migratoires et de négocier avec ses partenaires en vue de consolider la migration légale, de maîtriser la migration de transit et d'installation d'une part et d'œuvrer vers le renforcement des liens avec les Tunisiens émigrés et maximaliser leur participation au développement d'autre part.

I. Les déterminants démographiques, économiques et sociaux de la migration (émigration /immigration)

Les déterminants de l'émigration

Le contexte socio-économique demeure caractérisé par une persistance du chômage qui concerne désormais des demandeurs d'emplois jeunes, parfois mieux instruits et formés et appartenant aux deux sexes. Il continue à être un élément déstabilisateur dans la société. Parmi les couches les plus fragilisées, le désarroi de se trouver sans emploi conduit des personnes plutôt jeunes et de sexe masculin mais aussi de plus en plus de femmes à tenter l'expérience de l'émigration. Le phénomène migratoire directement lié au chômage induit des transformations des profils des migrants (plus de diplômés et plus de jeunes femmes).

L'étude des caractéristiques démographiques, macroéconomiques, éducationnelles et relatives au marché du travail, permet de dégager un certain nombre de remarques. Au plan démographique, la Tunisie se trouve dans une situation qui qu'on appelle paradoxalement, tantôt aubaine tantôt fardeau démographique.

L'aubaine démographique consiste en l'importance du nombre des actifs dans la population, dans le sens où la force de travail représente un facteur de développement de l'économie et du pays, agissant en tant qu'éléments dynamiques et créateurs de richesses. Le fardeau démographique consiste dans la pression exercée par l'accroissement de la population active et la demande additionnelle d'emploi qui dépasse les capacités actuelles du potentiel de l'économie à créer l'offre d'emploi

adéquate. Ainsi, l'émigration continue à représenter dans le contexte actuel de l'économie tunisienne, un mode d'ajustement de l'offre et de la demande sur marché du travail.

Malgré les politiques qui tendent à favoriser la création de l'emploi salarié à travers la promulgation des mesures d'encouragement accordés aux entreprises (exonérations fiscales, des charges sociales et des primes à la création de l'emploi) et aux travailleurs indépendants par la mise en place d'instruments encourageant l'initiative privée, afin de réduire les flux migratoires vers l'étranger, ceux-ci connaissent une croissance de plus en plus incontrôlée.

Ces flux sont aussi entretenus par des facteurs sociaux et culturels. La réussite affichée par les migrants de retour pendant les vacances estivales, le blocage des perspectives pour les jeunes ajouté à ce désir d'aventure et de recherche de meilleures conditions de vie, parfois facilitée par la mise en place de réseaux migratoires actifs, fonctionnent en véritables facteurs qui encouragent des catégories vulnérables des demandeurs d'emploi à tenter l'expérience migratoire. S'y ajoute une fraction de la population moins touchée économiquement et socialement mais à la recherche de possibilités de formation et de réalisation d'aspiration au mieux être.

Les déterminants de l'immigration

Le niveau de développement atteint par la Tunisie et les différences de qualité de vie et de revenus avec les pays du voisinage et de l'Afrique subsaharienne attirent une migration vers la Tunisie. Par ailleurs un accroissement de la migration de transit est fort probable.

II. La politique migratoire en Tunisie

Les déclarations des décideurs politiques, les débats parlementaires et les thèmes traités par la presse, dessinent les contours de la dimension politique de la migration. On trouvera ci-après une lecture et un essai d'analyse de ces divers aspects .

Une politique adaptée aux défis migratoires

Un important rapport publié en 2007 par l'Institut Tunisien des Etudes Stratégiques¹ dont la presse tunisienne a reproduit de larges commentaires après son examen par le conseil des ministres, développe d'une manière fort intéressante les fondements que devrait suivre la politique tunisienne en matière de migration. Celle-ci devrait s'articuler autour de six axes importants : comprendre, anticiper, organiser, valoriser et contrôler.

Cette orientation tient d'abord compte, de la situation de la migration légalement installée dans les différents pays de résidence, qui nécessite une meilleure connaissance à travers l'analyse de ses déterminants, de l'évolution des ses caractéristiques et profils, des ses comportements vis-à-vis de l'intégration dans les sociétés d'accueil et de son lien avec la mère patrie et avec pays d'origine.

Elle doit également anticiper les pressions migratoires et déterminer les catégories, notamment celles qui découlent du développement prodigieux du nombre des scolarisés dans tous les secteurs.² Cette anticipation impliquera aussi l'organisation de la migration en profitant de l'ouverture des nouveaux marchés de travail mondiaux aux compétences, en essayant d'adapter la formation des ses ressources humaines aux besoins de ces marchés. Elle évaluera les impacts des départs non maîtrisés

¹ Fondé en octobre 1993 sur recommandation du Président de la République, l'Institut tunisien des études stratégiques (ITES) est en fait la boîte à idées de la présidence ou son *think tank*. C'est un établissement public à caractère industriel et commercial. L'Institut fait de la prospective et présente au président de la République ses résultats.

² Ce qui enregistrera un nombre sans cesse croissant de diplômés dépassant les capacités d'absorption du marché de travail.

des ressources humaines sur le développement et apportera les corrections nécessaires pour accroître les effets positifs de cette migration.

Ces étapes de politique migratoire devraient par conséquent aussi inclure la valorisation de l'apport de la migration dans le développement.

Enfin l'orientation de la politique nationale dans le domaine de la migration devrait prendre en considération les évolutions actuelles des flux de migration et notamment de transit et d'installation, qui sont la conséquence logique d'un contexte géopolitique et économique régional dominé par la mobilité de la main d'œuvre subsaharienne. Ce qui appellera la nécessité de contrôler et de maîtriser ces flux.

Les discours politiques et la définition d'une approche basée sur gestion globale la migration

Les déclarations des décideurs politiques au cours de l'année 2007 mettent en exergue que certaines conditions doivent être remplies pour que les efforts régionaux et internationaux puissent être couronnés de succès et créer le meilleur cadre pour la résolution des différents problèmes liés à l'immigration. Cependant il est utile de souligner que les décideurs politiques rappellent que la migration ne peut se limiter à la question des flux mais doit intégrer aussi un dialogue sur la situation des émigrés tunisiens installés dans les pays d'accueil en général, et européens en particulier. Cette dimension apparaît clairement dans les discours politiques lors des rencontres régionales (dialogue 5+5 en 2008, 1^{ère} conférence des ministres chargés de la migration Algarve, Portugal 2008 etc.) ou nationales.

- La première de ces conditions est la mise en œuvre de mesures appropriées pour soutenir l'effort de développement dans les pays d'émigration et surtout dans les zones à fort potentiel migratoire.
- Quant à la deuxième condition, elle concerne le renforcement de la concertation pour l'organisation et la régulation du phénomène migratoire au profit aussi bien des pays d'origine que des pays d'accueil ainsi que la prise de conscience par certains pays européens de la nécessité de la mise en place de politiques migratoires prenant en considération leurs besoins en main d'œuvre et leur situation démographique. Une meilleure gestion du marché euro-maghrébin du travail ainsi qu'une réflexion sérieuse sur sa structuration s'avère une priorité absolue.
- La troisième condition est liée à l'amélioration des conditions de travail, de séjour et de vie des migrants tunisiens légalement installés dans les pays d'accueil à travers la lutte contre les différentes formes de discrimination, le respect de leurs droits fondamentaux et l'égalité de traitement avec les ressortissants des pays de résidence notamment en matière d'emploi, de logement et de formation.

Le deuxième centre d'intérêt de la politique migratoire est axé sur le renforcement des mécanismes aboutissant au développement de la migration légale comme alternative à la migration irrégulière. Dans ce contexte, les responsables politiques rappellent que la Tunisie a entamé depuis quelques années une expérience pilote avec l'Italie en vue de contrôler les flux migratoires, en tenant compte aussi bien des besoins du marché de l'emploi Italien que des offres Tunisiennes en main d'œuvre. Cette expérience vient d'être renforcée par la signature d'un accord cadre sur la mobilité avec la France en Mai 2008 qui a pour objectif de mettre en œuvre une « migration organisée » et confirme l'intention des pouvoirs publics de contrôler les flux irréguliers.

Dans ce cadre, les décideurs politiques ont mis l'accent au cours de 2007 sur les efforts consentis par la Tunisie, notamment les coûts élevés supportés par l'économie tunisienne pour assumer sa responsabilité et accomplir son devoir, particulièrement face au phénomène de la migration clandestine. C'est ainsi que l'arsenal juridique national s'est renforcé afin de faire face plus efficacement aux trafiquants d'êtres humains. Cet effort est, d'ailleurs, souvent fourni dans le cadre d'actions concertées et parfois conjointes associant les partenaires Maghrébins et Européens de la Tunisie.

Cette approche permet, outre la facilitation de la circulation des personnes, d'associer pleinement les migrants au développement de leur pays d'origine, en favorisant le transfert de compétences et de ressources humaines qualifiées et en aidant les migrants qui le souhaitent à orienter leurs transferts

d'argent vers des projets de développement générateurs d'emplois. Les responsables politiques font remarquer que la lutte contre l'émigration clandestine commande de prendre un ensemble de mesures dont, en particulier, la mise en place de projets de développement et la dynamisation de tous les programmes de lutte contre la pauvreté et la marginalisation, dans le cadre de la consolidation des efforts de la communauté internationale visant l'instauration d'un développement durable.

Une politique basée aussi sur la coopération avec l'UE

Les décideurs politiques proposent à leurs partenaires d'aboutir à un partenariat entre tous les pays de la rive de la Méditerranée occidentale basée sur une approche « globale et équilibrée » incluant un renforcement de la coopération visant à réduire les pressions et les flux migratoires, faciliter l'intégration des migrants légaux dans la société européenne, leur faire bénéficier de la libre circulation et mieux gérer l'émigration illégale en se basant sur une conception qui dépasserait l'option purement sécuritaire.³ Les points développés en matière de coopération pour un traitement de la question migratoire sont les suivants :

- L'intégration sociale des émigrés tunisiens et la promotion tant de leur statut dans les pays d'accueil que de leurs rapports avec les pays d'origine.
- S'agissant de l'insertion sociale, les mesures suivantes pourraient être prises :
 - la promotion de l'enseignement de la langue et de la culture d'origine, prévue dans le texte, dans les institutions scolaires publiques et ce dans le but de valoriser la culture d'origine et cultiver une approche nouvelle auprès des sociétés d'accueil et de la culture des partenaires.
 - promouvoir la participation effective des populations émigrées à la gestion de la vie de la cité et généraliser les mesures prises par certains pays européens relatives à la participation aux élections locales.
- Renforcer les actions visant l'insertion sociale et le regroupement familial des ressortissants tunisiens qui résident légalement dans les états membres.
- Promouvoir des actions visant la non discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle.
- Renforcer les droits des ressortissants tunisiens en Europe et intensifier la lutte contre le racisme et la xénophobie par des mesures concrètes.

Cette action passe par diverses mesures dont notamment :

- L'application des accords bilatéraux et multilatéraux (avec l'Union européenne) en matière des droits sociaux, couverture sociale et des mesures adoptées dans le cadre de la Charte européenne des droits fondamentaux.
- L'intensification de la lutte contre le racisme par le biais d'une action de sensibilisation de l'opinion publique :
 - médiatique qui a pour objet d'agir sur l'image négative de l'émigré et sa culture.
 - juridique qui prévoit des sanctions pénales contre toute manifestation raciste.
 - promotion de programmes d'échange entre les deux rives de la Méditerranée afin de favoriser la connaissance culturelle mutuelle.
- Mise en œuvre d'actions de partenariat entre la Tunisie et les pays d'accueil en vue de valoriser l'apport des migrants dans le développement régional ou local de leur pays.
- Approfondissement du dialogue et de la coopération concernant la gestion des flux migratoires et de la circulation des personnes.

³ Ces thèmes ont été développés lors des travaux la réunion d'Algarve et de dialogue 5+5 en 2008

III. La migration et la société civile

Dans ce chapitre consacré à la dimension sociale et politique de la migration, la présentation des attitudes des acteurs de la société civile demeure importante car elles sont l'expression de l'opinion publique. La migration étant un phénomène sociétal qui touche un tunisien sur dix ne laisse pas indifférent les élus, les médias et les institutions de la société civile (partis politiques et syndicat). Nous avons privilégié la position de trois acteurs : les débats parlementaires, sans s'y attarder car les thèmes abordés recoupent les thèmes exposés dans la partie relative au débat politique dont le parlement majoritaire fait écho, les médias et le syndicat. La position des partis politiques n'est pas clairement exposée : en effet la position du parti au pouvoir est en parfaite harmonie avec la politique migratoire exprimée par les décideurs politiques. Quant à l'attitude des partis d'opposition, elle reste en accord avec l'approche tunisienne de la migration qui préconise une gestion globale et concertée des défis que pose la migration en Méditerranée et stigmatise la gestion sécuritaire de l'émigration irrégulière en appelant à la nécessité de mettre en place une véritable coopération régionale. Cependant peu de textes sur la migration sont publiés par ces partis hormis des textes d'orientation politique traitant de la politique de voisinage, de l'Union pour la méditerranée par exemple et où la question de l'émigration et de circulation de personnes tient une place importante.

Les débats parlementaires : les principaux thèmes abordés

L'on constate que les parlementaires, en abordant la question migratoire en 2007, se sont intéressés à des thématiques générales ayant trait à la politique de l'Etat en matière d'assistance aux tunisiens à l'étranger et à la promotion de leur rôle dans le développement socioéconomique de leur pays, mais aussi à des questions plus actuelles se rapportant à la migration irrégulière et de transit. Cette remarque confirme bien que ces aspects de la migration ont préoccupé le débat public ; ils sont abordés aussi comme le verra par les médias et par les institutions de la société civile.

Les médias et la migration : les questions abordées

En faisant le dépouillement des divers organes de presse,⁴ l'on est tenté de relever que les articles de presse traitent de différentes questions liées à la migration développées par les décideurs politiques au niveau national mais également par les responsables politiques dans les pays de résidence des tunisiens émigrés. Certains articles d'analyse sont relevés dans les différents journaux consultés et notamment à l'occasion des rencontres nationales, régionales ou internationales ayant pour objet la migration. Nous avons constaté que les organes de presse jouent également un rôle appréciable dans la vulgarisation des mesures spécifiques prises en faveur des tunisiens à l'étranger et notamment dans le domaine de l'investissement ou dans les activités des régions en Tunisie qui pourraient intéresser les émigrés. L'importance du secteur de l'information a amené les pouvoirs publics à organiser une journée d'étude en 2006 consacrée à l'information destinée aux tunisiens à l'étranger afin que les organes d'information jouent le rôle de relais.

Le tableau suivant fait état des différents sujets traités au cours de l'année 2007 :

⁴ Les publications suivantes ont été choisies à titre indicatif : *Le Renouveau* et *La Presse de Tunisie* de langue française et les journaux *Essabah* et *El Ahd* en langue arabe. Ce travail va être étendu à l'ensemble des organes de presse.

Thèmes abordés par certains organes de presse au cours de l'année 2007

	janv.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sep	oct.	nov.	déc.	total
Politique migratoire	10	17	25	18	26	27	40	47	6	15	9	16	256
Migration développement	5	7	12	4	10	6	19	16	6	17	3	5	110
Migration clandestine	16	8	14	7	15	9	8	4	16	8	9	7	121
Exode des compétences	2	5	6	7	9	5	4	2	8	7	6	4	65
Intégration Des émigrés	5	13	15	10	8	4	7	6	5	3	9	2	87
Total	38	50	72	46	68	51	78	75	41	50	36	34	639

Source : exploitation personnelle des journaux parus en 2007

La migration constitue donc un sujet de préoccupation de l'opinion publique puisque elle est traitée avec régularité dans les journaux tunisiens. L'analyse de la politique migratoire retient la première position car elle concerne des sujets divers, allant de la présentation des différentes positions exprimées dans les pays d'immigration dans le domaine de la gestion de l'immigration, aux préoccupations de politique nationale en matière de protection des tunisiens à l'étranger et de la préservation de leur identité et des liens avec leur pays d'origine. Ces centres d'intérêts sont évoqués dans les articles de presse consacrés à la question de l'intégration qui privilégient une réflexion sur la dimension culturelle, les problèmes et les difficultés rencontrées par les jeunes de la 2^{ème} et 3^{ème} génération dans leur processus de socialisation et d'intégration dans les sociétés de résidence.

Deux autres thématiques tiennent une place privilégiée dans la production journalistique : 1) la relation entre migration et développement et apport des émigrés dans ce domaine, en insistant sur les réussites réalisées par les promoteurs émigrés, 2) la migration clandestine. Les sujets abordés sont de nature dissuasive mettant en exergue les dangers et les risques d'une telle aventure.

Les médias semblent être au diapason et en synergie avec la politique étatique en matière de migration et permettent assez souvent une vulgarisation de l'action de l'Etat dans ce domaine à la fois dans la prise en charge de la situation des ses ressortissants qui demeurent toujours présents dans les discours prononcés par le président de la République d'une part et les différentes positions que la Tunisie expriment dans les assises régionales et internationales consacrées à la migration, d'autre part.

Le syndicat et la question migratoire

L'Union Générale des Travailleurs de Tunisie (UGTT) continue de s'occuper du dossier de la migration à travers son département des relations extérieures et de l'émigration, et participe aux différents forums régionaux et internationaux consacrés à cette question, en centrant son action sur l'urgence de mettre en œuvre une solidarité syndicale régionale et mondiale pour faire face aux impacts négatifs de la mondialisation, dont la migration constitue une question centrale. Toutefois la conférence annuelle⁵ organisée par l'UGTT constitue un événement important à plus d'un titre.

- Premièrement, par son programme qui a été centré sur la migration clandestine et de transit ainsi que sur les droits des migrants dans les pays de transit et qui a aussi traité de la politique européenne à l'égard de l'immigration africaine.
- Deuxièmement, par la qualité des organisations syndicales présentes : en premier lieu les syndicats des pays subsahariens du Niger, Tchad, Mali et du Maghreb associés avec leurs

⁵ Conférence annuelle de l'UGTT sur « les nouvelles orientations de la migration dans la région méditerranéenne » organisée avec le soutien de l'Organisation arabe de Travail (OAT) et la fondation Friedrich Ebert, Hammamet 5.6.7/ Novembre 2007. Les actes de cette conférence ont fait l'objet d'une publication.

partenaires des pays du nord, notamment les plus concernés à savoir la CGT et FO (France), la CISL, UIL et CGIL (Italie) les CCOO (Espagne) ainsi que les organisations syndicales régionales (USTMA, ORAF, OUSA, Forum Syndical Euromed) et les différentes associations d'immigrés implantées en Europe .

La pertinence de la question de l'émigration clandestine et des droits des migrants est fort intéressante car elle appelle à un dialogue et réflexion sur les causes profondes de ce phénomène, afin d'aboutir à une véritable coopération débouchant sur la mise en œuvre des initiatives concrètes axées sur le développement et non sur l'approche sécuritaire. Au niveau du respect des droits, les participants appellent à une stratégie concertée dans le but de faire face aux violations des droits de tous les migrants et de sensibiliser les opinions publiques aux questions de la migration, de diffuser la culture de la tolérance et de cohabitation et de bannir l'extrémisme, le racisme et le terrorisme.

Conclusion

La politique tunisienne de gestion du dossier de l'émigration semble se recentrer progressivement autour de deux priorités majeures. La première est relative à la protection des ressortissants résidant à l'étranger. Des accords sont conclus avec les principaux pays de résidence avec pour principal objet de les faire bénéficier de la couverture sociale et d'assurer leur protection contre les actes de racisme et de xénophobie. La deuxième concerne la mobilisation de la diaspora tunisienne en vue de participer activement à l'effort de développement aussi bien par les transferts de fonds que par les transferts de compétence et de technologie.

Les pouvoirs publics semblent être résolument favorables, à l'alternative de la coopération avec les principaux pays d'accueil de leurs ressortissants. La participation des responsables impliqués dans la gestion des migrations dans les réunions d'experts, les ateliers techniques ou les séminaires scientifiques, la multiplication des initiatives et des actions menées aussi bien par les instances régionales et internationales que par le tissu associatif témoignent de l'intérêt grandissant porté à la question de la coopération. La Tunisie, comme c'est le cas d'ailleurs pour les autres pays du Maghreb, propose depuis quelques années de dégager la question migratoire du dossier exclusivement sécuritaire pour en faire un jalon pour la coopération.

Ces différents constats indiquent des changements dans la nature des flux migratoires. Ils révèlent aussi des signes de continuité et de rupture dans la conception du rôle de la migration. Désormais, celle-ci est de plus en plus considérée comme un outil de développement. Une telle considération représente une perspective plus positive du fait migratoire.

Tableaux Tunisie

**Tunisie —Tableau 1 : Effectifs de la population tunisienne
enregistrée dans les consulats, par pays. Année 2007**

Pays de résidence / Sexe	Masculin	Féminin	Ensemble
EUROPE			
France	340228	215119	555347
Italie	99119	43853	142972
Allemagne	48109	32227	80336
Belgique et Luxembourg	12407	6023	18430
Suisse	7380	4153	11533
Pays Bas	4790	3339	8129
Autriche	3900	1996	5896
Angleterre+Irlande	3296	2325	5621
Espagne	1664	707	2371
Suède	4382	2771	7153
Norvège	746	430	1176
Danemark	739	430	1169
Finlande	532	258	790
Grèce	459	173	632
Turquie	222	130	352
Portugal	101	39	140
Malte	165	95	260
Pologne	394	94	488
Russie – Ukraine	1929	338	2267
République Tchèque	489	106	595
Hongrie	22	77	99
Roumanie	612	335	947
Bulgarie	73	10	83
Serbie - Monténégro	14	3	17
Ensemble	531772	315031	846803
PAYS ARABES			
Libye	60221	17656	77877
Algérie	8133	7504	15637
Maroc	3140	1115	4255
Mauritanie	231	109	340
Arabie Saoudite	12415	6799	19214
Emirats Arabes Unis	5741	5097	10838
Oman	1370	887	2257
Qatar	2066	1640	3706
Koweït	723	873	1596
Bahreïn	497	390	887
Egypte	882	871	1753
Syrie	1351	844	2195

Pays de résidence / Sexe	Masculin	Féminin	Ensemble
Irak	110	66	176
Jordanie	210	280	490
Liban	384	456	840
Soudan	70	29	99
Yémen	89	71	160
Djibouti	42	21	63
Palestine	97	175	272
Total	97772	44883	142655
PAYS D'AFRIQUE			
Côte d'Ivoire+Togo+Bénin	93	42	135
Sénégal+Guinée+Gambie			
+Cap Vert+Guinée Bissau	172	91	263
Gabon	85	35	120
Cameroun	26	10	36
kenya	-	3	3
Rwanda	13	10	23
Ethiopie	18	20	38
Nigéria	23	5	28
République D.Congo	17	5	22
Tchad	37	1	38
Guinée Equatoriale	4	1	5
République du Congo	22	-	22
Total	525	229	754
U.S.A ET AUSTRALIE			
Canada	7626	5594	13220
Etats-Unis	8450	4463	12913
Australie	419	225	644
Brésil	26	9	35
Argentine	12	3	15
Autres pays	5	-	5
Total	16538	10294	26832
PAYS D'ASIE			
Chine	106	41	147
Japon	402	173	575
Indonésie	203	93	296
Iran	22	10	32
Pakistan	24	13	37
Inde	8	3	11
Corée de sud	27	4	31
Total	792	337	1129
Total Général	647399	370774	1018173

Source: Ministère des Affaires Etrangères – Tunisie (cité par l'Office des Tunisiens à l'Etranger - OTE)

Tunisie — Tableau 2 : Entrées et sorties des Tunisiens, vers et de la Tunisie, par pays de provenance / destination, 1999-2007

Country\Period	Avril 99- April 04	May 05-May 06	May 06- May 07
<i>Entrées des Tunisiens</i>			
France	4.440	4.170	2.880
Italie	2.070	1.590	900
Autres pays européens	2.330	2.340	660
Libye	1.760	2.600	1.910
autres pays arabes	6.030	3.100	770
Autres pays	1.140	1.060	1.670
Total	17.770	14.860	8.790
<i>Sorties des Tunisiens</i>			
France	31.960	9.730	10.180
Italie	16.970	10.160	4.950
Autres pays européens	10.580	2.130	2.320
Libye	5.370	3.010	2.320
autres pays arabes	5.560	4.590	2.820
Autres pays	5.330	1.560	540
Total	75.770	31.180	23.130
<i>Balance (entrées nettes)</i>			
France	-27.520	-5.560	-7.300
Italie	-14.900	-8.570	-4.050
Autres pays européens	-8.250	210	-1.660
Libye	-3.610	-410	-410
autres pays arabes	-1.550	-1.490	-2.050
Autres pays	-2.170	-500	1.130
Total	-58.000	-16.320	-14.340

Source: Institut National de la Statistique - Tunisie

Tunisie — Tableau 3 : Revenus du travail des Tunisiens Résidant à l'Etranger selon le pays de provenance, 2005-2007 (Million de Dinar Tunisien DT)

Pays	2005	2006	2007
France	909,3	994,4	1071,0
Allemagne	257,7	297,8	335,4
Italie	244,2	275,2	309,8
Arabie Saoudite	55,5	64,1	72,5
Belgique	45,5	49,1	53,8
Libye	34,1	37,5	41,1
Emirats A.U.	19,0	22,3	23,9
Autriche	18,4	20,4	22,3
Canada	15,9	17,4	19
Oman	11,3	12,7	14
Etats-Unis	9,8	12,7	13,6
Espagne	9,1	10,5	11,9
Koweït	6,9	7,7	8,4
Danemark	6,2	6,7	7,3
Maroc	5,0	5,5	6,0
Bahrein	3,8	4,2	4,6
Algérie	3,9	4,3	4,5
Norvège	3,3	3,6	3,9
Finlande	3,3	3,6	3,8
Autre	144,8	160,3	172,2
Total	1807	2010	2199

Source : Banque Centrale de la Tunisie

TURKEY

TURQUIE

Turkey: the demographic and economic dimension of migration¹

Ahmet İçduygu

Introduction

In 2005 the major determinant of migration-related practices and policies in Turkey was the opening of accession negotiations with the European Union, negotiations that began on 3 October, 2005. After extenuating political debate and diplomatic efforts on 17 December 2004, the European Union agreed to begin accession negotiations with Turkey. These events were hailed as a major political success for the Turkish government, but posed a series of questions. Would accession to the EU generate a massive, and undesired, flows of Turkish citizens to EU countries? How would flows of transit migration through Turkey be managed? Would inflows of Turkey's young to other parts of the EU offset the ageing population of the latter? And would the occupational profile of Turkey's potential migrant population be compatible with that of its EU neighbours, or would it generate disturbances in the labour market?

These issues, together with the fact that Turkey is no longer solely a country of emigration, but has also become a country immigration and transit will continue to be key issues on the EU-Turkey migration agenda. In its recommendations for Turkey's progress towards accession the European Commission noted, in early October 2004, that:

with over three million, Turks constitute by far the largest group of third-country nationals legally residing in today's EU [...] the management of the EU's long new external borders would constitute an important policy challenge... managing migration and asylum as well as fighting... trafficking of human beings... would be facilitated through closer cooperation both before and after accession.²

The question of Turkey and EU membership has, of course, been controversial since the beginning. The possible immigration pressure that the EU would experience as a result of Turkish membership, and the eventual free circulation of labour, is one issue that is constantly brought up within this context. In particular, as far as the EU 25 public opinion on Turkey's membership is concerned, EU citizens worry most about immigration-related issues.³

EU 25 public opinion views Turkey as a country with established economic hardship and emigration pressure: but in contrast to this dominant image Turkey, in 2005, continued to witness a transformation in almost all sectors of the economy. The period 2003–2006 was, in fact, characterized by a range of remarkable developments in the Turkish economy. After the worst economic crisis on record in the late 1990s, in the first years of this century the economy began a slow but steady recovery, with the help of an IMF-supported programme of structural change and the liberalisation of its financial markets, after which Turkey became one of the most dynamic economies in Europe. GDP grew by 6.2% in 2002, compared to 2003, by 5.3% from 2002 to 2003, and finally by 9.4% to 2004 (see Table 1). After the historical high recorded in 2004, the growth rate subsequently showed lower

¹ Background information has been drawn widely from the OECD-SOPEMI report(s) for Turkey prepared by the author: İçduygu, A. (2007), 'SOPEMI Reports for Turkey—2006-7', paper presented to the OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 10-12 December 2007.

² See Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM (2004) 656 final, Brussels, 6.10.2004.

³ See European Commission "Attitudes towards European Union Enlargement" *Special Eurobarometer 255/Wave 65.2-TNS opinion & social fieldwork: March-May 2006*, Publication: July 2006

levels: 8.4% in 2005 and 6.9% in 2006. Finally, GDP in 2007 had a significant decline, 4.5%. There was also a sharp decline in the remarkably high level of inflation: the consumer price index dropped by more than 57% in 2002, by nearly 37% in 2003, and by nearly 50% in 2004. The consumer price index has seen a slight increase in the last two years rising from 7.7% in 2005 to 9.6% in 2006 and 8.3% in 2007, a significant decrease compared to the 2006 index, however higher than the level observed in 2005. The process of disinflation has been impressive with the inflation rate declining from 54% in 2001 to 18% in 2003, to less than 8% in 2005. In 2002 the devaluation of the Turkish Lira slowed considerably and in 2003 it clawed back some of its value against US\$: 1US\$ to 1.4 million Turkish Lira, almost the same level as for 2001. In 2004 and 2005, it kept the same level: 1 US\$ to 1.3 New Turkish Lira. In 2006 the New Turkish Lira devalued against the 1US\$ to 1.4 New Turkish Lira which is close to its level in 2003 and in 2007 there was a fall in the exchange rate with 1US\$ to 1.164 New Turkish Lira, a major decrease compared to 2006.

In contrast to these positive developments, Turkey's heavy debt burden continued to weaken the country's economic performance in the period 2003–2005. In 2003, total domestic debt amounted to over 43% of GDP, and total foreign debt remained at around 47% of GDP. In 2004 total domestic debt was 40% of GDP and total foreign debt amounted to 41% of GDP. There were some improvements in the ratios of total foreign and domestic debt stock to GDP in 2005: they declined by respectively 7% and 3%. It seems that in 2006, the ratio of foreign debt stock to GDP became 39%, while the ratio of the domestic debt stock to GDP was 33%. In year 2007 there was a significant increase both in the domestic debt stock and foreign debt stock. While domestic debt stock increased by 23%, foreign debt stock increased by 10%. Besides these, there was a clear decline in the GDP growth rate as compared to the previous year, with GDP falling to 4.5% in 2007. However, the ratio of domestic debt stock to GDP remained the same as the previous year, while the foreign debt stock amounted to 34% of GDP. Relatively high interest rates, high levels of public deficit, and an economic climate generally lacking in confidence prevented any significant level of investment. It is not surprising that the Turkish labour market continued to experience serious problems, with over 2.5 million unemployed and nearly one million underemployed out of an economically active population of over 24 million in 2005 (see Table 1). In 2006, the employment rate saw a slight decrease, from 10.3% to 9.9%. There were over 2.2 million unemployed and nearly 750,000 underemployed people in 2006. In 2007 while the unemployment rate stayed the same, the number of unemployed rose to nearly 2.3 million and the number of underemployed decreased from 750,000 to 670,000.

International migration data in Turkey

International migration statistics are often conditioned by the scarcity and poor quality of data. In Turkey it is almost impossible to specify who emigrated, in what way, and to which country. There is no direct and reliable data on the chronology or direction of migration flows into, and out of the country. The basic national source of data on emigration movement is the Turkish Employment Service (TES), and the Turkish Labour Ministry (TLM), which report the annual number of workers who go through official state channels to a range of destination countries. This data, however, is incomplete and does not reflect the real magnitude of emigration from Turkey. It reveals a part of the volume of labour emigration in a narrow sense, but it does not provide indications about other types of migratory flows. For instance, this data excludes flows related to family reunification, marriage migration, and asylum-seeking.

There is no reliable data on departures or arrivals that might reflect flows of immigration into and emigration from Turkey. The available tourist statistics, while reporting all departures and arrivals, do not produce reasonable estimates of international migration, mostly because of the limited nature of the information provided (duration of stay and/or settlement, and purpose of migration are not recorded).

Turkish censuses need to collect basic information regarding the various dimensions of international migration originating from, or directed to, Turkey. Although information was collected on place of birth, residence, and citizenship,⁴ which could normally be used (alone or in combination with other data) to summarize some of the characteristics of international migrants, the Turkish Statistical Institute (TURKSTAT)⁵ has been reluctant to provide details of this migration-related data, apart from simple frequency tables of the total number of foreign-born persons. On the other hand, at the last three censuses (1985, 1990, and 2000)⁶ householders were asked whether any member of the household was abroad on the day of the census. Although these responses would help provide basic figures of emigration from Turkey, the TURKSTAT has not published any significant part of this information.

Researchers face similar problems when it comes to immigration statistics. The main sources of data for immigration to Turkey are the records of the Ministry of the Interior, and the Bureau for Foreigners, Borders and Asylum (BFBA) at the Directorate of General Security of the Ministry of the Interior. This data does not, however, give comprehensive and reliable estimates of migratory flows to Turkey. They only provide data on irregular migrants arriving in the country, basically giving the figures of apprehended cases.

The TURKSTAT, the State Planning Organization (SPO), the Ministry of the Interior (MoI), and the Ministry of Labour and Social Security (MoLSS), have all made independent attempts to improve the collection and compilation of data on international migration in Turkey. There has also been discussion on integrating international migration statistics into the recently established computer-based population registration system, the Central Population Administration System (CPAS), but to date these attempts have not been sufficiently concrete to make significant progress in generating international migration statistics.

Trends in emigration and outflows of Turkish nationals

In recent decades there have been five main types of emigration of Turkish citizens:⁷ family-related emigration; asylum-seeking; irregular (undocumented or clandestine) labour emigration; contract-related (low-skilled) labour emigration; and international professional emigration.

There is no direct and reliable Turkish data source on these flows of emigration. However, data on emigration from Turkey is available indirectly from reports on immigration in receiving countries. Consequently, this report has had to draw largely on sources of variable quality,⁸ including statistics from the destination countries and Turkey, which give a very general, descriptive picture of their overall emigration history.

⁴ No data is available for time or duration of stay, and purpose of stay, which naturally limits any detailed analysis of the characteristics of international migrants and migration.

⁵ Previously it was named the State Institute of Statistics (SIS).

⁶ These questions are directly related to the participation of household members in international migration: for example, 'how many household members are now absent? In this country or abroad?' and 'what is the number of household members who were previously abroad but are now back permanently?' Turkey: the demographic and economic dimension of migration.

⁷ See A. Icdyugu (2004), 'SOPEMI Reports for Turkey—2003', paper presented to the OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 8-10 December; Icdyugu (2000), 'The Globalization of Mobility and the Politics of International Migratory Regimes: the Transit Migration in Turkey', *International Social Science Journal*, 165, 357-67; Icdyugu (2001), 'SOPEMI Reports for Turkey—2000', paper presented to the OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 5-7 December; Icdyugu (2002), 'SOPEMI Reports for Turkey—2001', paper presented to the OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 4-6 December.

⁸ Data used here both for emigration estimates is derived from a variety of sources, such as the Turkish Labour Ministry, the Ministry of the Interior, OECD SOPEMI, Eurostat, UNHCR, UNFPA, and country-specific reports and documents.

Family-related migration

Family-related migration is mainly the result of sizeable Turkish migrant communities in migrant-receiving countries in which networks keep migratory flows continuously active. Long and short-term family related visits, family reunification and marriage-related migration where brides and grooms from Turkey join spouses living abroad, account for a significant part of Turkish emigration. These movements are primarily directed to Western European countries, and to a certain extent, to Australia and North America. From the numbers of arrivals of Turkish citizens in several migrant-receiving countries, we can estimate that by the mid-1990s nearly 100,000 emigrants were leaving Turkey annually, the vast majority of them directed to Europe and nearly half of them going because of family ties with those already living abroad. These visits ranged from long-term visits of at least three months to long-term residence permits for a year or family reunification schemes. Overall, in the second half of the 1990s, there was a considerable decline in the family-related movement. It is estimated that the total number of Turkish emigrants going to Europe may have fallen to 50,000 per year in the first years of the twenty first century and nearly one third of them are those who moved in family-related flows. It is assumed that similar trends will have continued from 2000 through 2007.

Asylum-seeking

Asylum-seeking contributed considerably to the overall level of emigration in the late 1990s and the very earliest years of the twenty-first century. Data from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) shows that the annual flows of asylum-seekers from Turkey to Europe were almost 28,000 in 2000, 30,000 in 2001, 28,000 in 2002 and 23,000 in 2003⁹. It continued to decrease in 2004 retreating to 16,000 and finally to 11,207 in 2005 (see Table 2). The numbers of asylum-seekers from Turkey increased continuously from the late 1990s, then, since 2002, have declined. The size of established immigrant communities in the receiving countries appears to be heavily dependent on levels of asylum flows to those countries: for instance, in 2001 a large proportion of asylum-seekers from Turkey to Europe entered countries with a sizeable Turkish community, such as Germany (36% of asylum-seekers) and France (18%). In 2002 these figures were respectively 34% and 23% for Germany and France. In 2003, 28% of asylum-seekers from Turkey arrived in Germany, and 27% to France. In 2004, the figure for Germany increased to 44%, while the figure for France decreased to 11%. In 2005, 25% of Turkish asylum seekers arrived in Germany and 31% went to France. In 2006, nearly 34% to France, 23% to Germany and 8% to Austria.

Turkey sends asylum-seekers to Europe directly, and indirectly as a transit country for asylum-seekers from neighboring countries. For instance in 2001, 112,000 asylum-seekers from Afghanistan, Iran and Iraq arrived in Europe, and accounted for over a quarter of total asylum-seekers to the continent. In 2003, their number had declined to below 50,000 and it continued to decline to 30,000 in 2004 and to 28,000 in 2005, accounting for over 10% of asylum seekers to Europe. In 2006 the number of asylum-seekers from these three countries (Afghanistan, Iran and Iraq) rose to 36,859, making 18% of asylum-seekers to Europe. With respect to 2006, asylum seekers to Europe from Afghanistan, Iran and Iraq increased to 60,842, most of which were composed of Iraqi asylum-seekers, corresponding to 18.8% of all asylum applications submitted to Europe. This percentage of Iraqi asylum seekers equaled the total asylum applications to Europe made in 2006 by all three countries. One can assume that a significant portion of these asylum seekers used Turkey as a transit zone before reaching Europe (see Table 2).

⁹ UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees (2001), available on-line at <http://www.unhcr.ch>

Irregular labour migration

Given the nature of irregular labour migration it is extremely difficult to give accurate estimates. Irregular labour migration includes ‘illegal entries’, ‘overstayers’, and ‘rejected asylum-seekers’, and this diversity makes estimating their numbers even more difficult. In addition, family-related migration and asylum-seeking may contribute to the categories of ‘overstayers’ and ‘rejected asylum-seekers’. In a study conducted in the late 1990s in Turkey, of all the interviewed international migrants, nearly one quarter stated that they have tried to enter a country without the required papers (11%), or attempted to overstay their visa or permit (11%).¹⁰ Anecdotal evidence concerning irregular migration in Turkey and Europe suggests that though there were ongoing flows of irregular migration, the trend was on the decline. For instance, there were 2,350 Turkish citizens apprehended in Central and Eastern Europe as irregular migrants in 2004 and this figure had drop to 2,124 in 2005¹¹ and to less than 2,000 in 2006.¹²

Contract-dependent labour migration

Contract-dependent labour migration has traditionally constituted a large part of Turkish emigration. In 2000, 13,645 workers obtained employment abroad through the Turkish Employment Office (TEO). This figure leapt to over 20,000 in 2001, to 27,000 in 2002, to 34,000 in 2003, to 40,000 in 2004, and to over 60,000 in 2005 (see Tables 3 and 4). This migration was primarily contract-dependent labour migration, where workers are hired for a period of 3–24 months by Turkish or foreign contracting firms operating mainly in the Commonwealth of Independent States (CIS) and in Arab countries. In 2000, over half (52%) these workers went to the CIS, 18% to the Arab countries, 17% to EU countries, and 10% to Israel. In that year the Russian Federation, Germany, Turkmenistan, Saudi Arabia, and Uzbekistan were the top five receiving countries for Turkish workers. In 2003, the ranking was the Russian Federation (31%), Saudi Arabia (17%), Germany (10%), Libya (7%), and Turkmenistan (4%). It appeared that in 2004, while one third of these migrants went to the Russian Federation, more than 12% moved to Iraq, and 10% to Kazakhstan (see Table 4). In 2005, the top three destination countries were still the same countries: the Russian Federation (32%), Iraq (12%), and Kazakhstan (9%) (see Table 4). In 2006, 49% of workers went to Middle Eastern (ME) countries with Saudi Arabia being the main destination country. The top three destination countries were the Russian Federation (30%), Saudi Arabia (24%) and Kazakhstan (11%). In 2007, 46% of workers went to CIS countries amongst which Russia (30%) was the main destination country. The second destination country was Kazakhstan as 8,000 workers (10%) were sent there and, finally, the third destination country was Iraq (8%).

This type of migration to EU countries was almost entirely directed to Germany, based on a bilateral agreement of 1991 which allowed German firms co-operating with Turkish partners to hire Turkish workers.¹³ The total number of Turkish workers who found employment in Germany in this framework in 2000 was 2,100, accounting for over 90% of all workers sent to Europe by the Turkish Employment Office (TEO). This figure was 82% in 2001, 85% in 2002, 78% in 2003, and 71% in 2004. In 2005, there were over 1,000 contract-based Turkish workers sent to Germany, accounting for 63% of the workers sent by TEO to the EU countries in the context of the same migration scheme (see Table 4). Among the workers who were recruited for European work in 2006, 64% went to Germany,

¹⁰ See Icduygu and Unalan (2002), ‘Tides between Mediterranean Shores: Undocumented Migration in the South of Europe’, *Papers in Demography*, No. 7, Hacettepe University Institute of Population Studies.

¹¹ Peter Futo and Michael Januli (eds.) “2005 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe”, ICMPD, Vienna 2006

¹² Personal Communication with Michael Jandl.

¹³ A total of 2,100 Turkish workers found employment in Germany in this framework in 2000. This figure was 82% in 2001, 85% in 2002 and 78% in 2003.

a similar figure to 2005. Similar pattern followed in 2007 as most of the workers sent to Europe went to Germany (67%) in 2007.

Migration of professional employees

Although there is no adequate data on this type of migration, one can assume that there has been a considerable flow of university graduates and skilled labour, particularly in computer sciences, finance, and management, amounting to an annual figure of around 2000-3000 individuals. The main destination countries are the traditional migrant-receiving countries such as Australia, Canada, the US, and some European countries.

Trends in immigration

Immigration has been an essential and constitutive element since the early days of Turkey's existence as a nation-state, with international migration to Turkey being almost exclusively made up of ethnic-Turkish populations from bordering countries. Therefore, until recently it was confusing to talk of a 'real' foreign (ethnically non-Turkish) population coming to Turkey. It is the immigration of recent decades which is historically atypical for Turkey, consisting largely of asylum-seekers, refugees, transit migrants, and clandestine labourers, who began to arrive in small numbers and subsequently in an ever-rising tide which has reached sizeable figures in recent decades. In the last decade, the influx of foreign nationals, mostly from the countries bordering Turkey and from other nearby countries and regions, has continued at a significant level.

There are two other components of immigration to Turkey: the more recent legal migrations of professionals and skilled migrants, and the ongoing migration of foreign-national ethnic-Turks living in other countries.

Arrival and departure statistics

Although arrival statistics in Turkey do not distinguish between migrants and tourists, they do provide a basis from which to draw some rough conclusions about immigration. Overall, around one third of non-nationals arriving in Turkey come from neighbouring regions, namely the Balkans, the Middle East, and CIS countries. The increasing proportion of arrivals from CIS countries (for instance, from 12% in 2002 to 16% in 2005 and 19% in 2006) is particularly striking. For detailed information on arrival and departure statistics available in Turkey see Tables 5 and 6.

Inflows of foreign nationals

The inflow of foreign nationals has become increasingly important in the last decade. Besides the migration of ethnic-Turks, often taking the form of asylum, there are four main types of inflows: asylum-seekers and refugees; transit migration flows; illegal labour migration; and the registered migration of non-nationals. The first three types of inflow often overlap.

It is estimated that in 2001 over 254,000 foreign nationals were recorded as migrants in Turkey according to the four types of migratory flows mentioned above. Less than two-thirds (around 161,000) were legal immigrants, and 92,000 were irregular (undocumented/clandestine) and/or transit migrants. Asylum-seekers account for a very small proportion of (2%) of these. In 2002, the total number of migrants registered in Turkey was just over 240,000, and in 2003 it declined to 212,000. Over 56,000 of these migrants (approximately 25%) were undocumented. In 2004, there were 61,200 undocumented migrants and around 3,900 asylum-seekers, in addition to over 155,000 foreign nationals who received their residence permits in the country. In 2005, there were over 178,000

foreign persons in Turkey, all recorded as migrants of various kinds: 44,000 (24%) irregular migrants, 4,000 (3%) asylum-seekers and 137,000 (73%) regular migrants with residence permits.(see Table 7). In 2006, it is estimated that around 52,000 (21%) irregular migrants were apprehended in Turkey. In addition, there were less than 5,000 asylum-seekers and over 187,000 (77%) foreigners who stay in Turkey as registered migrants with residence permits.

Asylum flows in Turkey

Since the early 1980s, Turkey has been a major country of asylum. Regime-change in Iran and then the Iran-Iraq War, the Gulf War of 1990-91 and political turmoil in Iraq contributed to the asylum flows to Turkey. Although its 'geographical reservation' in the 1951 Geneva Convention means that Turkey does not accept non-European refugees on a *de jure* basis, it is a *de facto* situation that almost all asylum applications in the country are made by non-Europeans. From the in the last ten years or so Turkey has received approximately 5,000–6,000 asylum applications a year. As a pragmatic solution, the Turkish authorities, together with the UNHCR Office in Ankara, agreed to handle all applications and then UNHCR tries to find a re-settlement country outside Turkey for accepted non-European cases. In the last two years, asylum applications in Turkey have come from over thirty different countries, mainly in the Middle East, Africa and Asia. Iran and Iraq are the two main source countries of asylum-seekers. For instance, in 1999 3,800 Iranians and 2,500 Iraqis sought asylum in Turkey. The corresponding figures in 2000 were respectively 3,700 and 1,600. There are also nearly 100 asylum-seekers annually from countries as diverse as Afghanistan, Algeria, China, Kenya, Sri Lanka, Somalia, Nigeria, and Uzbekistan.¹⁴ Trends in asylum applications in 2001, 2002 and 2003 indicate major changes in terms of numbers from the main source countries: less than 400 Iraqi asylum-seekers in 2003 compared with nearly 1,000 in 2001; while the number of Iranian asylum-seekers slightly increased from 2,500 in 2002 to over 3,100 in 2003. There was a notable change in the composition of asylum-seekers to Turkey in 2003, as the numbers coming from some African countries increased slightly. For instance there were 183 Somali and 64 Sudanese citizens who sought asylum in 2003. With 3,966 in 2003, 3,908 in 2004 and 3,914 in 2005, there was a slight decline in the number of people seeking asylum in Turkey. The most significant change occurred in the case of Iranians where the number of asylum-seeker dropped from 3,108 in 2003 to 1,716 in 2004. Interestingly, there was a considerable increase in the number of Iraqi asylum-seekers, with a change from 342 in 2003 to 1047 in 2005 (see Table 8). The number of Iranian asylum seekers in Turkey rose dramatically in 2006: a 32% increase compared with the previous year, 2005. On the other hand, there was a marked decline in the number of asylum-seekers from Iraq in 2006, dropping from 1,047 in 2005 to 724 in 2006: while in 2007 asylum applications from Iraq rose nearly five fold reaching 3,470. The same increase did not occur in Iranian asylum applications. There was, instead, a 27% fall (from 2297 to 1668). The number of asylum seekers from African countries, in particular Somalia (658) and Sudan (117), increased in 2006.

Irregular migration

There are three main types of irregular migration flows into Turkey: clandestine workers; transit migrants; and (rejected) asylum-seekers. The first are *foreign nationals from Eastern European* countries such as Moldova, Ukraine and Romania in search of employment. Turkish farmers and contractors in western Turkey rely on this form of cheap labour, while upper and middle-class Turkish families employ female domestic helpers as babysitters or carers for the sick and elderly. Many of them enter Turkey legally in accordance with Turkish visa requirements, but overstay their visas and subsequently become illegals.

¹⁴ BFBA (Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum) at the Directorate of General Security of the Turkish Ministry of Interior (2001b), *Illegal Migration around the World and in Turkey*, Ankara, Directorate of General Security of the Ministry of Interior (in Turkish).

The second irregular migration flow involves *transit migrants* who come to Turkey mainly from the Middle East (Iran, Iraq and recently Afghanistan), and from Asia and Africa (Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Nigeria, Somalia, Congo). Turkey has been a key actor in international transit migratory movements for the last two decades. Thousands of migrants enter Turkey, with the intention of staying temporarily, and find their way to developed countries in the West and North. Some of these transit migrants arrive legally with tourist visas, but then drift into illegality as they overstay their right of entry, or try to enter a third country without proper travel documents. In this ‘waiting’ period, most go underground and work illegally.

The third form consists of *rejected asylum-seekers* who are reluctant to return home. As they do not have working permits under Turkish law, they look for illegal forms of employment. It is worth noting that Turkey – a signatory of the 1951 Geneva Convention though with a ‘geographical reservation’ – only grants asylum to persons from Eastern Europe and the CIS. Taking into consideration the fact that thousands of asylum-seekers originate from the Middle East, unless these are granted refugee status and earn the right to settle in a third country, many will go underground and work illegally.

Although some senior officials¹⁵ talk of around ‘one million illegal foreign workers’ in Turkey, there is no direct and reliable data on undocumented immigration. However some indicative numbers are available. The Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of the Interior reports that there were nearly 95,000 reported cases of irregular migration in 2000. Data on the numbers of apprehended irregular migrants indicates considerable decline in these numbers from 2000 to 2005: around 44,000 irregular migrants were apprehended in 2005 compared with over 94,000 in 2000 (see Table 9). In 2005, two-thirds of undocumented migrants were caught when entering or departing illegally, and one-third were overstayers (see Tables 10 and 11). In 2005, the first ten source countries were: Pakistan (25%), Iraq (9%), Moldova (8%), Georgia (5%), Afghanistan (5%), Bangladesh (4%), Ukraine (4%), Iran (3%), Romania (3%), and the Russian Federation (3%) (see Table 9). Although the number of apprehended migrants had been declining steadily since the late 1990s, the composition of migrants changed significantly: so there was a decline in the numbers from Afghanistan and Iraq, Iran, but an increase in the numbers coming from countries in Asia, such as Pakistan, Bangladesh, and India (see Table 9). Overall, the annually declining numbers of irregular migrants of recent years may be an indication of less irregular migrants entering Turkey, and improved methods of control and apprehension on the part of the Turkish authorities. In 2006, there was though a slight increase in the numbers of irregular migrants apprehended in Turkey, from over 44,000 to nearly 52,000 in 2006. It appears that in particular, the number of Iraqi and Afghan irregular migrants increased considerably over the last year.¹⁶

Residence permits

The number of residence permits issued by the Directorate of General Security is an indirect measure of regular immigration to Turkey (see Table 12). Permits are issued for durations of residence of more than one month. Turkey draws a significant number of immigrants primarily from the Turkish-speaking populations of neighbouring countries: in 2001, there were around 160,000 foreign nationals with residence permits in the country, over 58,000 from Bulgaria, around 10,000 from Azerbaijan, 7,000 from Greece, another 7,000 from Iran, and 6,000 from the Russian Federation. In 2005, there were around 132,000 foreign nationals with residence permit in the country, nearly 50,000 from Bulgaria, around 8,000 from Azerbaijan, 7,000 from Germany, almost 5,000 from Iraq, more than

¹⁵ For instance, Yasar Okuyan, the Minister of Labour in the 1999–2002 government often cited the figure of ‘1 million illegal migrants’ living in Turkey.

¹⁶ However the figures compiled by the Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of the Interior indicated that the nationality of a large portion of apprehended irregular migrants were unknown (see table 9).

4,000 from Iran, and another 4,000 from the Russian Federation (see Table 12). In 2005 a total of 131,594 permits were issued for non-nationals, of which 22,130 were those with work permits and 25,440 were those with study permits, and the remaining were for the dependants of those who were working or studying. The vast majority of the remaining residence permits (nearly three-quarters) were issued to ethnic-Turk foreign nationals most of whom came to Turkey to join relatives or friends living in the country, or to study and work for a limited period. Other foreign citizens arriving in Turkey included mostly highly-skilled workers taking up employment with Turkish companies or foreign investment projects located in Turkey. In 2006, there were over 187,000 foreigners resident in Turkey with residence permits. While 18% of them were people with work permits and 13% were those who were studying, the remaining were mostly dependants of working and studying foreign nationals.

Naturalization

As far as available statistics are concerned, from 1995 to 2001 there were over 56,000 foreign nationals who acquired Turkish citizenship, 43% obtaining citizenship through marriage (see Table 13). The vast majority of those who acquired Turkish citizenship outside marriages were migrants of Turkish ethnic origin, coming particularly from Bulgaria, Azerbaijan, Romania, the Russian Federation and Iraq (see Table 13). For the period 2001 onwards, while figures for those who have acquired Turkish citizenship through marriage were not available, those figures for who had acquired Turkish citizenship outside marriages make it clear that the numbers were rather small: in 2005 there were nearly 200 foreign nationals who got Turkish citizenship, and more than three-quarters of them were those with Turkish ethnic origins (see Table 14). In 2006, the number of people who acquired Turkish citizenship were 9,936 persons: 14% (1,347) obtained Turkish citizenship automatically. More than a quarter of these obtained their new status as they got married to a Turkish citizen, and the rest because of their mother or father. In 2006, more than 7,500 (86% of the total) acquired Turkish citizenship through a decision of the authorities: among them, only a small proportion (less than 10%) consisted of non-Turkish foreign nationals who were naturalized, while a large proportion (76%) were immigrants of “Turkish descent and culture”; and some (15%) were subject to nationality reacquisition that applied to all those who had renounced their Turkish citizenship in the past for various reasons.

It appeared that there was an increasing number of foreign women from the former communist countries acquiring Turkish citizenship through marriages with Turkish men. It should be noted though that from 2003 the Turkish citizenship law was amended and it was more difficult for a non-Turk to acquire Turkish citizenship through marriage, by imposing a three-year waiting period before a foreign spouse obtained Turkish nationality. But the change of the citizenship law in 2003 led to a sharp decline in acquisition through marriage. On the other hand, most of the people who had acquired Turkish citizenship outside marriage were migrants of Turkish ethnic origin, coming from Bulgaria, Azerbaijan, Romania, the Russian Federation and Iraq (see Table 16).

Structure of the foreign population

The most recent reliable data, which gives a very general picture of the foreign-born population in Turkey, is taken from the censuses of 1990 and 2000. The 1990 census reports a total of 1,137,166 people (562,652 males and 574,514 females) as foreign-born, or 2% of the total population of 56,473,035. The first five groups were Bulgarian-born (462,767), Yugoslav-born (183,499), German-born (176,820), Greek-born (101,752), and Iraqi-born (27,303) (see Table 15). In 2002, the State Institute of Statistics published the results of the 2000 census on the foreign-born population in Turkey. In 2000, there were 1,278,671 foreign-born persons in Turkey. Less than 2% of the Turkish population was non-Turkish-born. The first five groups were Bulgarian-born (480,817), German-born (273,535), Greek-born (59,217), Macedonian-born (31,515), and Romanian-born (20,736) (see Table 16).

Emigration and the labour market

It was estimated that nearly 2.7 million Turkish citizens were living in Europe in 2005, approximately 105,000 Turkish workers in Arab countries¹⁷, and over 75,000 workers in the Commonwealth of Independent States (CIS) (see Table 17). In addition, some 350,000 Turkish citizens were reported to be present in other countries, the vast majority in the traditional immigration countries such as Australia, Canada, and the US. With the total number of expatriate Turks at over 3.3 million,¹⁸ the overall emigration picture implies that nearly 5% of the nation's total population was living outside Turkey (see Table 17). From 2005 to 2007, there was no considerable change in the number of Turkish citizens living abroad, but there was a slight decline in the number of people living in European countries and a slight increase in those living in other parts of the world.

The proportion of Turkish citizens who sell their labour abroad has increased dramatically since the mid-1970s: from 2.3% in 1973 to 4.5% in the 1980s, then to nearly 5% in the 1990s, and to 6% in the last years. If we consider the proportion of Turkish workers abroad in relation to the total Turkish labour force, 5-6% has been employed abroad for the last three decades (see Table 18).

Despite the presence of an ongoing flow of new emigrants, there appears to have been a slight decline in the number of Turkish citizens living abroad in the last decade, mainly due to their naturalisation in host countries and return migration. In the last years there were no major changes in migration movements, the total number of Turkish citizens living abroad was over 3.3 million, while the number living in Europe, the Arab countries, and the CIS declined, it is likely that the numbers in other parts of the world were slightly increasing.

The nature of Turkish emigration has changed in terms of the skill profile of emigrants. In the 1960s and 1970s, emigration from Turkey was predominantly unskilled. But in the last two decades, emigrant labour has become increasingly skilled, university trained and internationally-oriented, signaling an alarming brain drain from Turkey. There are no direct statistics to illustrate this trend, but a number of studies provide indirect evidence.¹⁹

The suspension of state-organised labour emigration to Western Europe in the mid-1970s did not curtail all emigration from Turkey. Not only did other new destination areas begin to draw thousands of emigrants from the country, but Europe remained a long-standing receiving area for an increasing number of newcomers from Turkey. The numbers of Turkish migrants in Europe increased continuously from 600,000 in 1972 to 1.8 million in the early 1980s, and from 2.9 million in the mid-1990s to over 3.5 million in the first years of the twenty-first century (see Table 17).

Turkish emigrant populations around the world are primarily the product of four distinct waves of modern Turkish emigration, shaped by changes in the international migratory regimes:

- the period 1961–1974 was characterised by massive labour migration to Western Europe;
- the period 1974–1980 started with the oil crisis which caused the decline of Turkish labour migration to Western Europe, and precipitated the onset of emigration to Arab countries;
- in the 1980s migration was dominated by relatively low labour flows towards Arab countries;

¹⁷ See, İcduygu (2000, 2001, 2002) See A. İcduygu (2000), 'SOPEMI Reports for Turkey—1999', paper presented to the OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 6–8 December; İcduygu (2000), 'The Globalization of Mobility and the Politics of International Migratory Regimes: the Transit Migration in Turkey', *International Social Science Journal*, 165, 357–67; İcduygu (2001), 'SOPEMI Reports for Turkey—2000', paper presented to the OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 5–7 December; İcduygu (2002), 'SOPEMI Reports for Turkey—2001', paper presented to the OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris, 4–6 December.

¹⁸ This excludes just over 200,000 emigrants who have been naturalised in receiving countries.

¹⁹ See, for example, İcduygu (2004), 'SOPEMI Reports for Turkey—2003', paper presented at the OECD Meeting of the SOPEMI Correspondents, Paris 8–10 December.

- from the early 1990s to the present, migration has been characterised by a shift of labour flows away from the Arab countries to the countries of the FSU undergoing reconstruction in the wake of the collapse of the Soviet Union.

The nature of the emigrant populations differs considerably according to the three main destination regions: Europe, Arab countries, and the CIS. Turkish emigrant communities in Europe continue to increase in size, while the size of the predominantly male worker communities in Arab countries, and the CIS fluctuate from one year to another due to the nature of contract-dependent labour migration.

Immigration and the labour market

The only direct evidence for foreign nationals in the Turkish labour market is based on residence permits issued by the Directorate of General Security. In 2001, over 14% of the total 161,254 residence permits were issued on the basis of work permits. In 2002, again over 14% of the total 157,670 residence permits were issued on the basis of work permits. In 2005 there were over 22,000 who had work permits, only 17% of the 131,594 foreign nationals residing in the country. In 2006, nearly 12% of the total 186,586 residence permits were issued on the basis of work permits.

However, there is indirect evidence that the use of illegal migrant labour in Turkey is increasing rapidly. Not only those transit migrants who arrive in Turkey illegally with the intention of migrating to a third country, but also a large proportion of legal entries from neighbouring countries work in the country illegally. The most numerous were nationals of Iran, Iraq, Moldova, Afghanistan, Pakistan, Romania, Bangladesh, the Russian Federation, Ukraine and Georgia. Domestic work and the entertainment sector are the largest employers of illegal female workers, and construction and agriculture employ the largest numbers of illegal male workers. For recent years, we can make a cautious estimate of around 50,000-100,000 foreign workers employed illegally in Turkey every year (see Tables 9).

Remittances

Since the onset of mass labour migration from Turkey in the early 1960s, remittances have become an important part of the Turkish economy, an important source of foreign exchange and have made a major contribution to offsetting the country's trade deficits (see Table 19). In the 1980s, remittances on average helped cover some 50% of the balance of trade deficits. In the 1990s, the corresponding figure was over 35%. It seems that, as the Turkish economy becomes integrated into the world economy through liberalization, the relative size of remittances has begun to decline, but remittances continue to pay for a large portion of trade deficits: in 1999 remittances accounted for more than 43% of trade deficit and for over 2% of GNP. In 2000 the contribution of remittances to the trade deficit was considerably less than in 1999, but its contribution to GNP was almost the same. In 2001, there was a remarkable decline in remittance income, and this continued to fall in 2002 and 2003, with the lowest levels of remittances to the country in the last 25 years, a fact that was reflected in the proportions of the total trade deficit, exports, and GNP. One must bear in mind that it is increasingly difficult to define, measure and calculate the total size of remittances in a liberalised financial system and economies as they are not the same entities that we thought of in the 1960s, 1970s, and 1980s.

There was more than an 80% drop in remittance income in 2005 compared to the year 2000 (from US\$ 4560 million to US\$ 804). In 2002, remittances accounted for only 12% of the trade deficit and only 1% of GNP. Then significantly the contribution of remittances to the trade deficit, exports, and GNP in 2003 fell to its lowest level since the early 1970s. According to official statistics, a very sharp decline has been observed in the amount of remittances to Turkey in 2005, USD 804, the lowest figure since the early period of migration. Remittances in 2004 accounted for only 2% of trade deficit, and only two per thousand of GNP in the country. It appeared that in 2005 and 2006 the proportional contribution of remittances to the trade deficit, exports, and GNP remained at the same level as the

previous year with some minor increases. In 2007 exports increased by 20% and workers' remittances increased by 10%. However, some experts point out that while there has been a real decline in the amount of remittances to Turkey in recent years, some significant portions of the decline observed in the figures might be due to the changing ways of calculating remittances in the national budget system, particularly since 2003.²⁰

Finally, it is interesting to note that revenue from the 'suitcase trade' or 'luggage trade' made by migrants to Turkey, particularly those from the former Eastern bloc countries, is significant compared to total remittance income from Turkish migrants abroad. For instance, for the period 1996–2003, the amount gained from the former was always higher than the amount gained from the latter. In 2005, the amount of revenues from the luggage trade was nearly US\$ 3.5 billion which was four times higher than revenues from remittances in that year (see Table 20). In 2006, the amount of revenues from the luggage trade was more than US\$ 6.4 billion, indicating a nearly 85% increase compared to the figure in the previous year: a figure which is six times higher than revenues from remittances in the same year. In 2007 the luggage trade fell to US\$ 6.0 billion, which is five times as much as remittances in that same year.

²⁰ Personal communication with Serdar Sayan (Department of Economics, TOBB University, Ankara)

Bibliography

- Abadan Unat, N. 2002. *Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa* [Never Ending Migration: From Guest Workers to Transnational Citizens], Istanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Akgündüz, A. 2006. *Labour Migration from Turkey to Western Europe, 1960-1974: A Multidisciplinary Analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Appleyard, R. 1995. "New Trends in Migration: numbers, directions and dynamics", paper presented at the Euroconference on Migration and Multiculturalism, 30 August-2 September, London.
- Ayhan, H. Ö., B.A. Ergöçmen, A. Hancioğlu, A. İçduygu, İ. Koç, A. Toros, A.S. Türkyilmaz, T. Ünal, S. Üner, E. K. Yiğit (2000), *Push and Pull Factors of International Migration: Country Report-Turkey*. European Commission, Statistical Office of the European Communities. Luxembourg: EUROSTAT Press.
- Behar, C. 2006. "Demographic Developments and 'Complementarities': Aging, Labour, and Migration". *Turkish Studies*, 7(1): 17-31.
- Bia, M. T. 2004. *Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns*, Bolzano: European Diversity and Autonomy Paers.
- UN (United Nations). 2000. "Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?". New York: UN Publications.
- Böcker, A. 1995. "Migration Networks: Turkish Migration to Western Europe" in R. van der Erf and L. Heering (eds.) *Causes of International Migration*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 151-171
- Castles, S. and Kosac, G. 1973. *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, London: Oxford University Press.
- Castles, S., Booth, H. and Wallace, T. 1984. *Here for Good, Western Europe's New Ethnic Minorities*, London: Pluto Press.
- Clelan, J. 2004. "Fertility Regulation in Europe: The Contraception-Abortion Trade Off and Its Health Implications" in Turkish Family, Health and Planning Foundation, *Population Challenges, International Migration, and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, Istanbul: TAP Publication, pp. 70-80.
- Coleman, D. A. 2004. "Population since 1990: New developments, old trends, uncertain futures" in Turkish Family, Health and Planning Foundation, *Population Challenges, International Migration, and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, Istanbul: TAP Publication.
- Constantinos, F. 2004. "EU Population Ageing: Challenge and Policy Responses" in Turkish Family, Health and Planning Foundation, *Population Challenges, International Migration, and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, Istanbul: TAP Publication, pp. 203-217.
- Council of Europe. 2006. "Recent Demographic Developments in Europe – 2005". Strasbourg: Council of Europe Publications.
- Çiçekli, B. 1998. *The Legal Position of Turkish Immigrants in the European Union*. Ankara: Karmap.
- Demany, P. 2003. "Population Policy Dilemmas in Europe at the Dawn of the Twenty-First Century". *Population and Development Review*, 29(1): 1-28.

- Erzan, R. 2006. "Background Paper, Forecasting Economic International Migration in the Euro-Mediterranean Area", paper presented at *2005-2025 Cooperation Project on the Social Integration of Immigrants, Migration, and the Movement of Persons*, 9-12 June 2006, Koc University, İstanbul.
- Erzan, R. and Kirişçi, K. 2006. "Introduction", *Turkish Studies*, 7(1): 1-11.
- . 2006. "Conclusion", *Turkish Studies*, 7(1): 163-172.
- Erzan, R., Kuzubaş, U. and Yıldız, N. 2006. "Growth and Immigration Scenarios: Turkey-EU", *Turkish Studies*, 7(1): 33-44.
- Fargues, P. 2005. "Temporary Migration: Matching Demand in the EU with Supply from the MENA". European University Institute, RSCAS.
- Futo, P. & M. Jandl (eds.) (2006), *2005 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*. Vienna: ICMPD.
- Gallina, A. 2006. "Migration, Financial Flows and Development in the Euro-Mediterranean Area". *The Journal of North African Studies*, 11(1): 17-31.
- Geddes, A. 2001. "International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe". *International Migration*, 39(6): 21-42.
- Gitmez, A.S. 1983. *Yurtdışına İşçi Göçü ve Geri Dönüşler* [Labour Migration to Abroad and Returns]. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Gökdere, A. 1994. "An Evaluation of Turkey's Recent Migration Flows and Stock". *Turkish Journal of Population Studies*, 16, pp. 24-56
- Hacıoğlu, B., Ergöçmen A., and Ünalın T. 2004. "The population of Turkey at the Turn of the XXI. Century: Post Trends, Current Situation and Future Prospects", in Turkish Family, Health and Planning Foundation, *Population Challenges, International Migration, and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, İstanbul: TAP Publication, pp. 43-50.
- ICMPD. 2006. "2005 Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe: A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension Data from 22 States", Vienna: International Centre for Migration Policy Development.
- İçduygu, A. 1991. "Migrant as a Transitional Category: Turkish Migrants in Melbourne, Australia", unpublished Ph.D. Thesis, Australian National University, Canberra.
- . 1996. "A North-to-South Migration: From Turkey to Arab Countries", *Arab Regional Population Conference*, IUSSP Publication, Cairo, pp. 88-108.
- . (2000), 'The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey', *International Social Science Journal* 52 (165): 357-367.
- . 2002. "EU-Turkey Relationship Questioned: Does Demography Matter?". Ankara: Bilkent University.
- . 2003. "Irregular Migration in Turkey". Geneva: International Organization for Migration.
- İçduygu, A. (2004), 'Demographic Mobility over Turkey: Migration Experiences and Government Responses', *Mediterranean Quarterly* 15 (4): 88-99.
- . 2006a. "Gaining from Immigration: Case Study on Turkey", Report for OECD Development Center, Koç University, İstanbul.
- . 2006b. "The Labour Dimensions of Irregular Migration in Turkey". Tokyo, Japan.
- İçduygu, A. and Ünalın, T. 2007 forthcoming. "Forecasting Economic International Migration in Turkey, 2005-2025".

- İçduygu, A. and Toktas, S. 2005. “Yurtdışından Gelenlerin Tespitinde Sorunlar” [“Problems in Identification of Incomers from Abroad”]. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi.
- Independent Commission on Turkey. September 6, 2004. “Turkey in Europe: More than a Promise”, <http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/english.pdf>
- IOM (International Organization for Migration). 2005. *World Migration, 2005*, Geneva: IOM Publication.
- Kaiser, B. 2003. “Lifeworlds of EU Immigrants in Turkey”, in E. Zeybekoğlu and B. Johansson (eds.), *Migration and Labour in Europe – Views from Turkey and Sweden*, Istanbul: MURCIR and NIWL, pp. 269-289.
- Kaiser, B. and İçduygu, A. 2005. in “Türkiye’deki Avrupa Birliği Yurttaşları” [“Citizens of the European Union in Turkey”], A. Kaya and T. Tarhanlı (eds.), *Türkiye’de Çoğunluk ve Azınlık Politikaları* [Minority and Majority Politics in Turkey], Istanbul: TESEV Yayınları, pp. 224-239.
- Kaya, A. and Kentel, F. 2005. *Euro-Türkler: Türkiye ile AB Arasında Köprü mü, Engel mi?* [Euro-Turks: A Bridge or an Obstacle between Turkey and the EU?], Istanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keilman, N. 2004. “Demographic and Social Implications of Low Fertility for Family Structures in Europe”. *Population Studies*, No.43, Council of Europe Publishing.
- Kirişçi, K. 2002. “Justice and Home Affairs Issues in Turkish-EU Relations”, Istanbul: TESEV Publications.
- , 2004. “Turkey’s Pre-Accession and Immigration Issues” in Turkish Family, Health and Planning Foundation, *Population Challenges, International Migration, and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, Istanbul: TAP Publication, pp. 193-202.
- Köşer Akçapar, Ş. 2006. *Turkish Highly Skilled Migration to the United States*, Istanbul: MiReKoc Report.
- Krieger, H. and Maitre, B. 2006. “Migration Trends in an Enlarging European Union“, *Turkish Studies*, 7 (1): 45-66.
- Martin, P. L. 1991. *The Unfinished Story: Turkish Labour Migration to Europe*, Geneva: International Labour Office.
- Miles, R. and Thranhardt, D. (ed.) 1995. “Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion”, London: Pinter Publishers.
- Miroslav, M., Chira, O., and Charlotte, R. 2004. “Population Trends and Implications for Immigration Policies”, in Turkish Family, Health and Planning Foundation, *Population Challenges, International Migration, and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications*, Istanbul: TAP Publication.
- Moravsku, E. 2000. “Transnational Migration in the Enlarged European Union” in Zielonka, J. (ed.) *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the boundaries of the European Union*, London: Routledge, pp.161-190.
- Muenz, R. 2006. “Background Paper - Forecasting Economic International Migration in the Euro-Mediterranean Area: 2005-2025”, *paper presented at 2005-2025 Cooperation Project on the Social Integration of Immigrants, Migration, and the Movement of Persons*, 9-12 June 2006, Koç University, Istanbul.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2003. *Trends in International Migration*, Paris: OECD Publication.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. *International Migration Outlook*, Paris: OECD Publication.
- Paine, S. 1974. *Exporting Workers: the Turkish Case*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmid, J. 2001. "Political Responses to Immigration Pressures in the European Union", paper presented at the 24. IUSSP General Population Conference, Salvador, Brazil.
- Sedelmeier, U. and Young, A. R. 2006. "Crisis, What Crisis? Continuing and Normality in the European Union in 2005". *Journal of Common Market Studies*, 44(1): 1-5.
- Selm, J. van. 2002. "Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants and Their countries of Origin", in: S. Lavenex & E. Uçarer (eds.), *Externalities of EU Immigration and Asylum Policies*, Lexington Book
- State Institute of Statistics (SIS) (1995), *1990 Census of Population: Social and Economic Characteristics of Population*. Ankara: SIS.
- (2003), *2000 Census of Population: Social and Economic Characteristics of Population*. Ankara: SIS.
- Turkish Family, Health and Planning Foundation. 2004. "Population Challenges, International Migration, and Reproductive Health in Turkey and the European Union: Issues and Policy Implications", Istanbul: TAP Publication.
- TÜİK [TURKSTAT – Turkish Statistical Institution]. June 2006. "Nüfus İstatistikleri ve Projeksiyonu" ["Population Statistics and Projection"], <http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do>.
- TÜSİAD (Turkish Industrialists and Businessmen's Association). 1999. "Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzdüşümleri" [Turkey's Window of Opportunity: Demographic Transformation and Its Projections"]. Istanbul: Tüsiad Publication.
- Unutulmaz, K. O. 2006. "International Retirement Migration in Turkey: Case of Alanya", Unpublished Research Paper submitted to Florence School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Florence.
- WB (World Bank). 2006. "*Turkey Labour Market Study*", Washington, DC: Poverty Reduction and Economic Management Unit.
- Zaubanov, A. 2000. "Population Ageing and Population Decline: Government Views and Policies", paper presented at Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Ageing and Population Decline, New York.

Turkey: the legal dimensions of migration

İbrahim Kaya

Introduction

Turkey, once regarded as a sending country, has become, with regard to international migration, a transit as well as a destination country. It owes its new-found importance as a transit country to its geographical position between East and West; and between Asia and Europe. While its success as a destination country owes much to recent developments in the Turkish economy and Turkish society as Turkish reforms for accession to the European Union (EU) make Turkey an attractive country for migrant workers, both regular and (mostly) irregular, not to mention European pensioners. Political turmoil in the Middle East, Asia and Africa has also created a significant population of asylum seekers.

Turkey is to align its migration and asylum legislation with the EU *acquis* as a candidate country for the EU membership. To this end a National Action Plan (NAP) was endorsed by the prime Minister in 2005.¹ The NAP includes the adoption of two separate laws, namely a law on foreign nationals and another law on asylum. The original NAP deadline for these laws was 2012. However, the new Turkish draft National Programme (NP) for the adoption of the EU *acquis*, which was prepared in August 2008, revising the previous ones, sets 2009 as a deadline for the adoption of these laws.² This can be considered as an important development, even though the new NP has not been approved by parliament yet. In fact, the new NP is a response to the European Council's Turkey 2007 Accession Partnership.

With regard to asylum and migration, the revised Accession Partnership mentions efforts to implement the NAP (in part through the adoption of a roadmap), increasing capacity to combat illegal migration in line with international standards, the urgent conclusion of a readmission agreement with the EU, and progress in the adoption of a comprehensive asylum law in line with the *acquis*. This would include the establishment of an asylum authority as a short term priority whereas medium term priorities in the Accession Partnership include an acceleration of efforts to set up an integrated border management system in line with the *acquis*, covering, *inter alia*, a pre-screening mechanism to identify persons in need of international protection at borders and better alignment with the *acquis* in the field of asylum, through, particularly, the lifting of the geographical limitation to the 1951 Geneva Convention.³

This update on the legal dimension of migration in Turkey will discuss the recent developments as well as other legal issues which have not been touched upon by previous reports. Therefore, some articles of the new criminal code dealing with people smuggling and trafficking, laws on foreign workers, new laws on settlement and the recent legislation and constitutional Court decisions on the acquisition of property in Turkey by foreign nationals will be dealt with here.

¹ The official title reads "The Turkish National Action Plan for the Adoption of the EU *Acquis* in the Field of Asylum and Migration". The NAP can be obtained from the official website of the General Directorate of Security at www.egm.gov.tr both in Turkish and English". (Also available at www.carim.org).

² The official title reads "The National Programme of Turkey for the Adoption of the EU *Acquis*". The NP can be obtained from the official website of the Secretariat General of the EU Affairs at www.abgs.gov.tr both in Turkish and English.

³ 2008/157/EC, *OJEU*, 26/2./2008.

Combating People Smuggling and Trafficking: The Criminal Code (2005)

Until 2002, there was no direct reference to people smuggling and trafficking in the Turkish Criminal Code (TCC). In August 2002, the Turkish Parliament inserted Articles 201/a and 201/b to the Criminal Code to supplement Article 201.⁴ In line with the EU *acquis* a brand new Criminal Code was adopted in 2005 replacing the old one altogether.⁵

Article 79 of the TCC, entitled “migrant smuggling”, stipulates three to eight years imprisonment and significant monetary fines for migrant smugglers. If the crime is committed by perpetrators in an organization, the penalty will be increased by half.⁶ The smuggling of migrants is defined as assisting foreign nationals to enter or stay illegally in Turkey,⁷ or as assisting foreigners or Turkish citizens to leave Turkey illegally⁸ with the intention of directly or indirectly obtaining material gain. Human trafficking differs from migrant smuggling. According to Article 80 of the TCC human trafficking is committed with the intention of making a person work or serve, subjecting a person to prostitution by force, persuading a person to give up his bodily organs, perpetrated by means of threat, pressure, coercion, use of force, use of undue influence or attempts to secure consent by deception or by exploiting the despair of such individuals. Those who make a person enter or leave Turkey, supply, kidnap, take from one place to another, transfer or provide shelter will be sentenced to eight to twelve years imprisonment and a considerable monetary fine.⁹ If the person in question is younger than eighteen, even if the means are not taken, the sentence will be applied.¹⁰

Due to her unique geographical position, Turkey is a transit country between east and west, but with regard to trafficking it is a destination country. Victims of human trafficking are mostly from the old Soviet Republics. Human trafficking is, above all, about sexual exploitation in Turkey.¹¹

Foreign Workers in Turkey: the Law on Work Permits for Foreign Nationals (2003)

In order to work legally in Turkey, first a work permit should be obtained. Only then can an employment visa be issued by a Turkish consulate abroad. The foreign national with a work permit enters Turkey on an employment visa and applies for a residence permit for employment purposes. With this permit the foreign national may work legally in Turkey. The system is explained in more detail below.

Residence and Work Permits

In Turkish law a foreign national wishing to work in Turkey must follow a three-stage procedure:

1. First, foreign nationals apply for a “work permit” through Turkish consulates abroad, then
2. They receive an “employment visa” from the Turkish consulate, and finally
3. When they arrive in Turkey, they obtain a “residence permit” for employment purposes from the police there.

⁴ See for details A. İCDUYGU, *Irregular Migration in Turkey*, Research Series No: 12, Geneva: IOM (International Organization for Migration), 2003 pp. 59-61 and 77-78.

⁵ Law No. 5237.

⁶ Article 79 (2).

⁷ Article 79 (1) (a).

⁸ Article 79 (1) (b).

⁹ Article 80 (1).

¹⁰ Article 80 (3).

¹¹ Ministry of Foreign Affairs, www.mfa.gov.tr

Work Permit

The Law on Work Permits for Foreign Nationals (LWPF) is the main legal document in this area.¹² It is addressed to self employed foreign nationals and those foreign nationals working as employees.¹³ Some categories of foreign nationals are not covered by the Law, including those exempted from the work permit requirement on the basis of reciprocity, international law and EU law.

The Ministry of Labour and Social Security (MLSS) is the main authority for issuing work permits to foreign nationals. Though in some other cases certain offices, agencies and institutions can also issue permits on the basis of statutory powers in Turkish law: e.g. the Prime Minister's Office, the Ministry of Health or the Higher Education Council,

As a general rule work permit applications are made to a Turkish consulate in the foreign national's country of nationality or their country of residence. The Turkish consulate passes these applications to the MLSS. The Ministry assesses the applications having taken the opinions of the relevant government authorities; and issues work permits to those foreign nationals whose situation is deemed appropriate.¹⁴ Foreign nationals with a valid residence permit in Turkey are entitled to make work permit applications directly to the Ministry in Turkey – or their employers can do so on their behalf.¹⁵ Foreign nationals who entered Turkey on a visa for purposes other than employment or under a bilateral visa exemption regime and who do not have a residence permit have to apply for a work permit from abroad.

Employment Visas

A work permit is valid only when the required employment visa and residence permit are granted. Foreign nationals, who have been issued with work permits, are requested to apply for an employment visa to enter the country within the ninety days and to apply to the Ministry of Interior Affairs for a residence permit within thirty days of arriving in Turkey.¹⁶

Although no reference was made to employment visas under the Passport Law, which mentions only entry, transit and exit visas in its original form, the European Convention on the Travel of Persons and bilateral visa agreements were invoked as the legal grounds for employment visas prior to the LWPF.¹⁷ The employment visa is simply stamped onto the passports of foreign nationals by Turkish consulates abroad with a remark stating that the visa is issued for the purpose of employment in Turkey.¹⁸ There are certain categories of foreign nationals who are exempted from the employment visa, including those who are excluded from the scope of the LWPF.

Residence Permits for Employment Purposes

Foreign nationals who come to Turkey for employment are under an obligation to apply for a residence permit for employment purposes. Their work permit is only valid if an employment visa and residence permit is granted. Residence permits are regulated by the Law on Residence and Travel of Foreign Nationals (LRTF) in Turkey.¹⁹ Article 3 (1) of the Law states that they have to make an

¹² Law no. 4817.

¹³ Art. 1.

¹⁴ Art. 12(1).

¹⁵ Art. 12(2).

¹⁶ Art. 12(1).

¹⁷ B. CICEKLI, *Yabancıların Çalışma İzinleri (Work Permits for Foreigners)*, TİSK: Ankara, 2004, p. 26.

¹⁸ *Ibid.*, p. 27.

¹⁹ Law no. 5683.

application to local police authorities within one month of their arrival and before taking up employment.

Articles 8 and 9 of the LRTF regulate the duration of residence permits. Under article 8, residence permits are issued for a period which is determined on the basis of relevant legislation, international agreements and the applicant's request. As a general rule residence permits are issued for a period of five years.²⁰ However, article 9 allows the Ministry of the Interior to determine this period in accordance with the principle of reciprocity, after consulting the Ministry of Foreign Affairs. Residence permits are closely linked to the type and duration of the work permit.

Types of Work Permits

Under the LFWP there are four types of work permits: definite, indefinite, independent and exceptional. Definite work permits are issued for a specific duration and for a certain workplace or enterprise in order for the holder to perform a certain profession.²¹ They are valid for a maximum of one year. After the expiry of the one-year work permit, the work permit may be extended for three years for the same workplace or enterprise in the same profession and then for six years in the same profession for the same kind of occupation but for any employer.²²

Foreign nationals who have resided in Turkey legally and uninterruptedly for eight years and those who have worked legally in Turkey for six years may be issued work permits of indefinite duration, not restricted to an operation, an occupation or an administrative or geographical locality.²³ Conditions prevailing in the business world or in the labour environment are not to be taken into account while issuing such work permits.

Foreign nationals are not entitled to directly apply for an independent work permit which allows them to undertake self-employed work. In order to be able to apply for this kind of work permit a foreign national first has had to reside in Turkey for at least five years legally and uninterruptedly. Therefore, no foreign national can be issued with an independent work permit before coming to Turkey.

Article 8 of the LFWP lists some categories of foreign nationals who may be issued exceptional work permits regardless of the duration requirements envisaged by the Law itself. The list is an exhaustive one and includes, *inter alia*, EU nationals and their non-EU citizen spouses and children.

Although work permits may be restricted for a certain time for agriculture, industry or service sectors, for specific occupations or administrative or geographical locality, such restrictions cannot be imposed when issuing an indefinite work permit.

In the case of definite work permits, the duration of a residence permit for employment is determined and extended in accordance with the work permit. When a foreign national with an indefinite or independent work permit has applied for a residence permit, the duration of their residence permit is determined by taking into account the legislation on residence and the movements of foreign nationals. The foreign national may be issued with a residence permit for up to five years. However, the period cannot exceed the time for which their passport is valid.

²⁰ Art. 9.

²¹ Art. 5.

²² Art. 5(2) and (3).

²³ Art. 6.

The Law on Settlement (2006)

The previous law on settlement dated back to 1934 and was therefore out of date.²⁴ In 2006, a brand new Law on Settlement was enacted by Parliament.²⁵ The law deals with the admission and settlement of migrants coming to Turkey as well as the re-housing of Turkish citizens whose immovable property was nationalized and who had to leave their houses for security reasons. Though in the earlier legislation refugees were defined by law, they are now no longer included in the new law due to the enactment of other legislation specifically dealing with refugees and asylum seekers.

The new Law on Settlement defines a migrant as a “*person of Turkish descent who is attached to Turkish culture*”. To become a migrant the person has to enter Turkey for settlement and has to be admitted to be a migrant by the Turkish authorities.²⁶ The previous law was criticized for listing gypsies in the list of those who cannot be admitted as migrants. The new law does not contain any such list, but states that the people of non-Turkish descent and those who are not associated with Turkish culture cannot be accepted as migrants, in the same way that the old law did. Also those who are deported from Turkey and those who are deemed to pose a security threat cannot be admitted as migrants.²⁷

Buying Property in Turkey: Law no 2644 as amended in 2008

The Land Registry Law, though subsequently amended, dates back to 1934. It is amended to allow foreign persons, both “real”²⁸ and legal, to buy property in Turkey. In April 2007, the Constitutional Court partially revoked the amendment banning sales of real estate to companies established by foreign firms and stopping the sales of property to foreign “real persons”. A recent amendment to bring the law into line with the Court’s decision was made in July 2008.²⁹

Foreign citizens and companies are now able to buy real estate in Turkey. Foreign “real persons” can buy up to ten percent of a district in which their property is located. A commission will be established at the Ministry of Public Works and Housing that will evaluate offers and requests by public institutions. Its reports will then be submitted to the Council of Ministers. Under new law, the sale of land in areas under protection or designated as irrigation, energy, agricultural, mining, religious or cultural sites is not allowed; and the same goes for sites of environmental interest or importance or strategic areas where security considerations are paramount. Areas will be designated as such by the Council of Ministers which reserves the right to alter this limit, taking infrastructure, the economy, energy, the environment, culture, agriculture and security factors into account.

Legal persons, such as firms, established by foreign citizens or those with foreign shareholdings are also able to acquire real estate in order to conduct the activities stated in their articles of incorporation.

²⁴ See 2006-2007 Report, pp. 321-322.

²⁵ Law no. 5543.

²⁶ Article 3 (d).

²⁷ Article. 4.

²⁸ Real here means an actual physical person as opposed to “legal” person meaning a society for example.

²⁹ Law no. 5782.

Turkey: the political and social dimension of migration¹

Kemal Kirişci

Introduction

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has reported that for the first time since 2002 an overall increase in the number of asylum applications in industrial countries occurred in 2007.² The increase is mostly attributable to Iraqi asylum seekers. The increase for the whole group of “industrial countries” has been 10%. The major recipients have been EU members. This comes after more than a 50% fall in applications during the preceding five years. Turkey has been affected by this trend too. In the case of Turkey, however, the increase, according to UNHCR statistics, has been in the order of 68%. Put in the range of EU countries this is the second highest percentage increase after Greece’s 105 per cent. The increase in the number of asylum applications in Turkey had, though, already begun in 2005, as can be seen from Figure 1 and Figure 2 (See Appendix) based, respectively, on Turkish government and UNHCR statistics. The total numbers were approximately 5,680 in 2005 according to Turkish government statistics compared to 7,640 for 2007.³ The increase involved applications from nationals of Afghanistan, Iraq and Somali as well as, though at a much reduced level, Eritrea, Ethiopia and Uzbekistan. The number of Iranian applications continued to fluctuate. The numbers involved for Turkey are relatively low compared to some of the major asylum-receiving countries in the industrialized world. However, the trend is clear and upwards and this trend has had, in the last two years, an important impact on the development of asylum-related issues in Turkey.

Turkey has long been an asylum-receiving country: in fact, it was so even before World War II. During the course of the Cold War many refugees from the Soviet Bloc fled to Turkey. Then, in the 1980s, the type of asylum seekers and refugees began to change. Asylum seekers came more and more from outside Europe. According to government statistics the figure for 1995 and 2007 was more than 50,000. In the late 1980s and early 1990s there was also the mass influx of refugees from Bulgaria and northern Iraq – close to a million. Turkey’s asylum policies have gone through a major transformation in the course of the last decade or so. This has partly been a product of UNHCR and EU involvement. This transformation and reform process have been studied in some detail in the report entitled *Border Management and EU-Turkish Relations: Convergence or Deadlock* by CARIM.⁴ In the last two years

¹ This chapter in the sociopolitical section of the annual report proposes to shed light specifically on the Turkish asylum policy. After a long process of transformation, the Turkish asylum system is facing a number of challenges that are heavily impacting today’s migration scene as well as migration policy-making and related reforms in Turkey. I would like to acknowledge the assistance of Asli Erdem, research assistant at Boğaziçi University, as well as officials from various Turkish institutions, the European Commission delegation in Ankara and representatives of non-governmental organizations.

² See *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2007* (UNHCR, 18 March 2008); obtained from www.unhcr.org. For a definition of “industrialized countries” see pp. 2-4.

³ There is a difference between Turkish governmental and UNHCR statistics on the number of asylum applications primarily because not all applicants actually register their claims with the Turkish authorities. Furthermore, Turkish statistics include applications from “European” asylum seekers while UNHCR statistics include only statistics for asylum seekers coming from outside Europe. For an explanation see the section immediately after the introduction.

⁴ K. Kirişci, *Border Management and EU-Turkish Relations: Convergence or Deadlock* (CARIM-RR-2007/03, European University Institute, Florence, 2007). For the role of UNHCR in reforming the asylum system of Turkey see K. Kirişci, “UNHCR and Turkey: Cooperating towards an improved implementation of the 1951 Convention on the Status of Refugees” *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13, No. 1/2, 2001 and K. Kirişci “Turkish Asylum Policy and

or so the reform process has slowed as the Turkish authorities have been reluctant to harmonize Turkey's asylum system with that of the EU. This can partly be attributed to the deterioration in EU-Turkish relations and the growing conviction among Turkish officials that the EU is not serious about Turkey's membership⁵ and the associated fear that Turkey is set to become a "buffer zone" between refugee-generating regions of the world and the EU. However, this does not change the fact that Turkey does, indeed, have refugee - and illegal-migrant-generating neighbours: that the recent increase in asylum applications reported by UNHCR comes primarily from Turkey's neighbour Iraq is significant here. This is having a major impact on Turkey's asylum system and its development. In turn this is going to have a major impact on the management of asylum flows, an important issue for the EU, as well as on the likelihood of the guarantee of minimum protection standards for asylum seekers and refugees as prescribed by international refugee law and UNHCR.

The purpose of this paper is two-fold. It offers a "snap-shot" of the asylum situation in Turkey today, and examines the efforts to complete the reform of Turkey's asylum system and the challenges that this throws up. The first part provides a brief description of the Turkish asylum system, past trends in asylum and the evolution of this system. A very brief summary of the transformation of Turkey's asylum system is also offered. The next section gives a substantive analysis of the current situation in terms of asylum composition and more general asylum trends in Turkey. The section will examine too the challenges that remain unresolved and will attribute these to the slow down of the reform process in Turkey's asylum system. The strengths and weaknesses in this system will also be explored. The paper will conclude that for the foreseeable future Turkey will continue to be a country of asylum even if the situation in Iraq improves. Therefore, Turkey, irrespective of the course that EU-Turkish relations take, will be under growing pressure to complete its reform process. This will mean putting a fully-fledged asylum system into place, one that allows asylum seekers to receive the protection that is required by international refugee law. This will be the acid test of whether Turkey has, indeed, become a plural and democratic country where the rule of law operates.

The Turkish asylum system and its evolution

Turkey, as a country of asylum, is among the drafters and original signatories of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. However, Turkey, together with Monaco, Congo and Madagascar, is among the only remaining countries that maintains a 'geographical limitation' as defined in Article 1.B(1)(a) of the Convention.⁶ Accordingly, Turkey does not grant refugee status to asylum seekers coming from outside Europe, and maintains a two-tiered asylum system. The first tier of this policy is centred on Europe and is deeply rooted in Turkey's role as a neighbour of the Soviet Union and a western ally during the Cold War. During that period, in close co-operation with UNHCR, Turkey received refugees from European Communist Bloc countries, including the Soviet Union. Such refugees, during their stay in Turkey, enjoyed all the rights provided for by the Convention. However, only a very small number were allowed to stay in Turkey, often as a result of marriages that took place with Turkish nationals. The rest were mostly resettled in the United States and Canada. Although it is very difficult to obtain accurate statistics on their numbers, the Ministry of the Interior (MOI) has indicated that some 13,500 asylum seekers benefited from the protection of the Convention between 1970 and the end of the Cold War. In addition, approximately 20,000 Bosnians were granted temporary asylum in Turkey during hostilities in the former Yugoslavia from 1992 to 1995. Since the

(Contd.) _____

Human Rights: Adjusting to International Norms and EU Accession Requirements" in Z. Kabasakal-Arat (ed.) *Human Rights Policies and Prospects in Turkey* (University of Pennsylvania Press, 2007).

⁵ For a detailed analysis see K. Kirişci, "Turkey: Political and Social Dimension of Migration", in P. Fargues (ed.), *Mediterranean Migration 2006-2007 Report* (CARIM, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, 2007).

⁶ J. van Selm, "European Refugee Policy: is there such a thing?" (New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 115, Evaluation and Policy Analysis Unit, May 2005) p. 4.

adoption of the Dayton Peace Plan, many of these refugees have returned to Bosnia. In 1998 and 1999, approximately 18,000 Kosovars fled to Turkey and enjoyed protection from the ethnic strife in their homeland. The majority of these have too returned.⁷ At the same time, Turkey has continued to receive applications from asylum seekers from countries of the former Soviet Union, including the Russian Federation. Chechens have constituted the largest group. Political considerations have often led the Turkish government to refuse them the status of asylum seekers and, instead, grant them temporary residence permits. However, this practice has been discontinued over the last couple of years and Chechens have been left to their own devices. Furthermore, an increasing number of them have been denied the renewal of their residence permits. The denial of access to asylum procedures has excited growing criticism from Turkish human-rights organizations as well as the US State Department.⁸

According to Table 1 from 1995 to 2007 there were 416 asylum applications from 9 former Soviet Union republics, including the Russian Federation. 18 of these asylum seekers were granted refugee status, while 78 were allowed to leave Turkey for a third country. Other applications have either been rejected, are pending or were withdrawn. There were 91 asylum applications from Balkan countries including Bulgaria (16), Greece (9) and Romania (2). There were in total seven who were recognized as refugees; one from Bulgaria, four from Yugoslavia (Serbia and Montenegro) and 2 from Greece. Forty-six out of 50 applicants from Bosnia were permitted to leave the country for resettlement. There were 29 pending cases while the others were either rejected or the applicants withdrew their applications. Finally, there were five applications from four West European countries. Four applications were rejected, while the case of one was still pending at the end of 2007. In total there were 512 asylum applications, the majority of them having been filed in the course of the last couple of years. All in all, 25 were granted refugee status with long-term residence rights and 123 were resettled in third countries.

The second tier of Turkey's asylum policy deals with people arriving from outside Europe. The new policy emerged after the Iranian Revolution in 1980 and developed following on from growing instability in the Middle East, Africa, and south-east Asia in the late 1980s. This led to a significant change in the type of asylum seekers as compared to the asylum seekers that Turkey had offered refuge to during the Cold War. For a long time, the government allowed UNHCR considerable leeway in temporarily sheltering these asylum seekers, with the tacit understanding that they would be resettled in third countries if UNHCR recognized them as refugees. The understanding was also that those whose claims were rejected would be deported. However, the growth in the number of illegal entries into Turkey and in the number of rejected asylum seekers stranded there put this understanding under strain. The situation was also aggravated by influxes of almost half a million Kurdish refugees from northern Iraq, in 1988 and 1991. It was against such a background that the government introduced a decree, the Asylum Regulation, in November 1994.⁹ The regulation aimed at bringing status determination under the control of the Turkish government.¹⁰ It was primarily drafted out of national-security concerns and hence introduced strict measures governing access to asylum

⁷ Kirişci, 2001: 75-76.

⁸ See *Unwelcome Guests: The Detention of Refugees in Turkey's Foreigners' Guesthouses* (Helsinki Citizens' Assembly, April 2008, Istanbul). This report is available in English at http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/rasp_detention_report.pdf. Other non-governmental organizations such as the Human Relief Foundation (<http://www.ihh.org.tr>), the Association of Solidarity with Refugees (<http://www.multeci.org.tr>) and the Turkish branch of Amnesty International have drawn attention to this problem. The U.S. State Department Country Reports on Human Rights have also raised this problem in its recent annual reports. The reports can be accessed from <http://www.state.gov/g/drl/hr/>.

⁹ *Official Gazette*, No. 22127, 30 November 1994.

¹⁰ For the details of the Regulation and the reasons behind its adoption see K. Kirisci, "Is Turkey Lifting the 'Geographical Limitation'?: the November 1994 Regulation on Asylum in Turkey" *International Journal of Refugee Law* Vol. 8, No. 3, (1996).

procedures, with little regard for the rights of refugees. The Regulation put severe restrictions on access to asylum procedures, including the practice of refusing applications that were not filed within five days of entry into the country. There were also major difficulties put in the way of asylum seekers who had entered the country without papers or with forged documents. The practice that evolved in the first few years of the application of the Regulation attracted concerted criticism from western governments, as well as from major international human-rights advocacy groups.¹¹ Critics argued that Turkey was violating the rights of asylum seekers and refugees by denying them access to asylum procedures and that it was failing to provide them adequate protection by violating the principle of *non-refoulement*.

However, the situation began to improve in the late 1990s, with UNHCR and the Turkish government returning to the close cooperation that had characterized their relationship up until 1994. The government introduced amendments to the Asylum Regulation to prevent deportations contrary to the 1951 Convention. Most importantly, in 1997 the right to judicial appeal against deportation orders was allowed. In addition, training programs were run for police officers and other officials dealing with asylum issues. Lastly, officials increasingly began to work with NGOs. An important part of the reform process since 2000 included efforts to adopt the EU *acquis* in the area of border management in general and asylum in particular. This process if brought to conclusion would require Turkey to lift the 'geographical limitation' and introduce a fully-fledged national asylum system. Currently, Turkey is carrying out status determination for asylum seekers coming from outside Europe, together with the Branch Office of UNHCR in Ankara. Asylum seekers have to file applications both to UNHCR as well as to the Turkish government. Considerable effort has been put into making this system work, both on the part of UNHCR and on the part of Turkish officials. However, the system occasionally goes awry. There are sometimes cases when asylum seekers apply to UNHCR but not to the Turkish authorities for a variety of reasons, including the fear that their application may be rejected out of hand. This is one of the reasons for the discrepancy between the numbers of asylum applicants between UNHCR and the Turkish government. A comparison of Figures 1 and 2 will show that the Turkish numbers are consistently lower when compared to the UNHCR ones, in spite of the fact that the Turkish figures include asylum applicants from Europe who are not covered by UNHCR.

According to Turkish government statistics, there were approximately 3,500 to 4,000 asylum applicants filed annually between 1995 and 2007. During this period more than 50,000 asylum applications were received and about 25,000 applicants were recognized as refugees (see Table 1). The overwhelming majority of asylum seekers came from Iran and Iraq, even if, in the last couple of years, asylum seekers from Afghanistan, Somalia and Uzbekistan have become more common. The overwhelming majority of recognized refugees continue to be resettled outside Turkey in third countries. Table 2 shows the figures for resettled refugees and where they ultimately settle. Resettlement though is a characteristic of the current contentious Turkish asylum system. One aspect of harmonizing Turkey's asylum policies with the EU involves Turkey introducing its own status determination independent of UNHCR, and also allowing recognized refugees to stay on in Turkey and eventually to become integrated there. Those whose applications are rejected are supposed to be deported to their countries of origin, but many go underground and stay in Turkey or try to move on to European countries illegally.¹²

¹¹ See for example the following reports *U.S. Department of State: Turkey Country Report on Human Rights for 1996* (Available from http://www.state.gov/www/global/human_rights/hrp_reports_mainhp.html): B. Frelick, *Barriers to Protection: Turkey's Asylum Regulations* (Washington D.C.: Report issued by the U.S. Committee for Refugees) and *Turkey: Refoulement of Non-European refugees – a Protection Crisis* (London: Amnesty International Secretariat, Document EUR 44/031/1997).

¹² For details see K. Kirişci, "Informal Circular Migration into Turkey: The Bureaucratic and Political Context" *Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration*, (Analytical and Synthetic Notes 2008/21, Circular Migration Series, European University Institute, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, May 2008).

Turkey has been a country of origin for asylum seekers and refugees for a long time. The authoritarian and repressive policies of the Turkish state have also forced some Turkish nationals, especially Kurds, to seek asylum mostly in West European countries. Political disturbances in the 1970s, followed by military intervention in 1980, led many Kurds and leftist activists to flee Turkey. The adoption of a constitution in 1983 and the return to civilian rule did not though change this trend. Instead, the growth of ethnic conflict in east and south-eastern Turkey, coupled with state human-rights violations, led to an increase in asylum applications by Turkish refugees in Europe.¹³ According to Table 3 between 1985 and 2005 there were more than 660,000 Turkish nationals who sought asylum, mostly in West European countries. Among the 660,000 were those who abused this channel because other ways of migrating to Europe remained closed. Nevertheless, most of the asylum seekers were allowed to stay on. However, since Turkey began to strive for EU membership and entered a period of political reform, accompanied by a steady improvement in the human-rights situation, asylum applications have fallen off. This is borne out by Table 3 and is especially true of the last period, 2001-2005. The numbers for 2006 and 2007 were respectively approximately 8,700 and 6,810.¹⁴ Furthermore, rejected asylum seekers are increasingly being returned to Turkey. Tighter asylum policies adopted by European governments also play a role in this shift.

In the meantime, however, there still remain about 11,000 to 13,000 Turkish refugees of Kurdish decent in Iraq. These were Kurds who fled, in the early 1990s, during fighting between the Turkish security forces and the PKK in south-east Anatolia. They were initially housed in a camp called Atrush and attended to by UNHCR: though the Turkish government argued that this camp had been infiltrated by the PKK. There were efforts to repatriate them to Turkey. About 3,000 of them did return in the late 1990s. The camp was, around the same time, moved out of northern Iraq to Mahmur near Erbil just within the part of Iraq then under the central government's control. After the intervention of the US in Iraq, there have been numerous efforts on the part of UNHCR to negotiate a voluntary return for refugees to Turkey. However, so far this has not been possible.

Current state of the Turkish asylum system: problems and challenges

It has already been noted that the last years have seen an increase in the number of asylum applications in Turkey. Part of this increase can be accounted for by the situation in Iraq. Turkey has received asylum seekers from Iraq since the 1980s. Furthermore, in 1988 and 1991 there was also an influx of refugees that had taxed Turkey's capacity to handle the humanitarian aspect of the crisis, while protecting, at the same time, its national security. The sheer scale of the influx led Turkey to mobilize international support that culminated in Operation Provide Comfort and the creation of a "safe haven" in northern Iraq in April 1991.¹⁵ The memories of the difficulties associated with the management of that crisis persist to this day in Turkish officials' attitudes towards mass asylum. Hence, the current Iraq refugee crisis has long been a cause of anxiety. The fact that almost five million Iraqis have been displaced as a result of the violence and instability in Iraq since 2003 and that more than two million of them are refugees in Syria and Jordan defines the attitude of Turkish decision-makers towards asylum. The decision of the international community to advocate and support a "regional" solution to the refugee crisis has reminded Turkish officials of the crisis in 1991 when, from their point of view, Turkey was abandoned to manage the humanitarian crisis and its aftermath on its own. This also explains why Turkey has been reluctant to accept any quota of Iraqi refugees beyond those that are already in the country. Instead, Turkey has chosen to offer modest humanitarian and economic assistance to Syria for Iraqi refugees based there.

¹³ For a coverage of Turkish asylum to Europe see A. Böcker, "Refugee and Asylum-Seeking Migration from Turkey to Western Europe" *Boğaziçi Journal*, Vol. 10, Nos. 1-2, 1996.

¹⁴ See *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2007* (UNHCR, 18 March 2008), p. 14.

¹⁵ For more details see K. Kirisci, "Provide Comfort and Turkey: Decision Making for Refugee Assistance" *Low Intensity Conflict and Law Enforcement* Vol. 2, No. 2, (Autumn 1993).

Turkey's policy on the Iraqi refugee situation is in stark contrast to the way similar crises from the Balkans were handled. In 1989 when the then communist government of Bulgaria forced more than 300,000 Turks and Pomaks out of the country Turkey opened its borders and welcomed these exiles: they were certainly treated better than refugees. They were essentially given the right to become fully-fledged citizens and benefited from economic and social-support programs. During the war in the former Yugoslavia, Turkey extended temporary refugee status to Bosnians and housed some of them in an exceptionally comfortable refugee camp near the Bulgarian border, as well as allowing many to receive temporary residence permits. Children in the refugee camp were permitted to continue their education in Bosnian, while those outside the camp were allowed to attend Turkish schools. Furthermore, the government as well as Turkish non-governmental organizations gave considerable economic and humanitarian assistance to Bosnia-Herzegovina. A similar approach was adopted in the refugee crisis in Kosovo in 1999. Turkey accepted Kosovars as part of the international relief effort to air-lift out the refugees who had flooded into Macedonia. It also allowed Kosovars, as well as Albanians, easy access to Turkey and gave them the possibility of staying in Turkey temporarily. Turkey contributed too to peace-keeping efforts both in Bosnia and Kosovo.

The difference is partly a function of close Turkish relations with the Balkans and the fact that recent refugees from the Balkans were mostly culturally and socially aligned to the Turkish people. Many of these refugees actually had relatives in Turkey, even if they were distant ones. Furthermore, Turkish officials were influenced by three important considerations. First, the close contacts and links between these refugees and Turkey, did away with worries about "integration". Second, there was an expectation that the situation provoking the refugee-crisis would be resolved and that most refugees would likely return: as, in fact, happened. Third, Turkish decision makers did not fear any immediate threats to Turkish national security from these Balkan refugees.

Such expectations are not present where Middle Eastern refugees are concerned. After all, the Middle East has a long record of unresolved conflicts as well as unresolved refugee problems. In the minds of Turkish officials, the Middle East and especially Iran and Iraq are refugee-generating nations. Table 1 clearly shows this to be the case in terms of Turkey, not to mention mass influxes of refugees and the refugee record of the period prior to 1995. Furthermore, a large number of illegal transit migrants come from the Middle East. These officials are well aware that one of the reasons why Turkey is under great pressure to sign a "readmission agreement" with the EU is that Turkey borders a refugee- and migrant-generating region. These concerns are also reflected in Turkey's visa policy. With the exception of Iran, the Gulf States, Israel, Morocco and Tunisia, nationals from the Middle East and North Africa have to have a visa before they can come to Turkey. Additionally, Turkey continues to see a threat to its national security emanating from the Middle East in general and Iraq in particular.

Finally, the Turkish authorities also fear the perennial "pull factor", the fear that if Turkey was indeed to adopt a more liberal asylum policy towards Iraqi refugees then this would attract more refugees. It has been mentioned that the "second tier" of Turkey's asylum policy is characterized by the resettlement of recognized refugees: Turkey is acknowledged to have a well-established, efficiently functioning resettlement program. And the fact that this reputation can "pull" refugees to Turkey is acknowledged by UNHCR. In a special report on the Iraqi refugee situation UNHCR notes that "Turkey already has an efficient resettlement operation and would be able to commence enhanced activities before other countries and that as such caution must be applied to avoid a pull factor".¹⁶ Under these circumstances, it would be unrealistic to expect a major change in Turkey's policy towards refugees from Iraq. And there is reluctance on the part of Turkish officials to lift the 'geographical limitation' and assist the reform of asylum system in the near future. The very fact that the UNHCR report entitled *Resettlement of Iraqi Refugees* refers to an expectation, on the part of at least some unnamed EU governments, that "Turkey's engagement in the EU enlargement talks should

¹⁶ *Resettlement of Iraqi Refugees* (UNHCR, 12 March 2007), p. 4, consulted from www.unhcr.org.

lead to an enhancement of the protection space for refugees in that country and the end to a need for resettlement referrals to other countries from Turkey” will add to this reluctance.¹⁷

Another aspect of the current situation in Turkey is the increase in asylum applications coming from Afghani and Somali citizens. There has been a steady annual increase in the number of asylum applications from both countries in the last three years. For Afghanistan it was 150 in 2005, 171 in 2006 and 495 in 2007. In the case of Somalia it was 187 in 2005, 378 in 2006 and 876 in 2007. The recognition rate for Afghani and Somali asylum seekers has been generally lower than that of Iraqis and Iranians. The Turkish government, between 1995 and 2007, recorded a total of 3,974 applications from both countries, 2,227 in the last three years. During the period covered by government statistics 507 of the Afghani and Somali asylum seekers were recognized as refugees and resettled in third countries, 30 of them are currently enjoying temporary asylum, 108 of the applications were rejected and 2,055 are awaiting status determination. 52 applications were refused on the basis that they had come from a “third safe country” and the remaining applications were withdrawn. In the last three years asylum applications were recorded from 54 countries. In the case of the majority of these countries the number of applications ranged between 1 and 10 per year. However, the nationals of China, Eritrea, Ethiopia, Palestine, Congo, Sri Lanka, Sudan and Syria registered 455 applications, the lowest being 36 from Congo and the highest 103 from Sudan.

These figures even if they are relatively low are nevertheless indicative of how fast the “asylum” scene in Turkey is changing. In the course of the last three years application numbers have conspicuously increased and though applications are still dominated by Iraqis and Iranians, applications are coming now from a wider range of countries. Some of these countries are not even neighbours or near neighbours to Turkey. These developments have had an adverse effect on Turkey’s asylum system. The Turkish asylum system had been going through a reform process that has already been alluded to. This process though slowed down and even regressed. This is particularly visible in the area of *refoulement*. Soon after the 1994 Asylum Regulations had come into effect, Turkey was criticised in respect to violations of the principle of the *non-refoulement* of asylum seekers and refugees. In fact, one of the first successes of the reform process was the significant fall, by the late 1990s, of cases of *refoulement*. A survey of the U.S. Department of State’s *Human Rights Practices, Country Reports* between 1994 and 2002 showed that there had been a steady improvement in the implementation of the principle of *non-refoulement*.¹⁸ The *Country Reports* drew a different picture though for recent years. For 2004, 2005 and 2006 there were reports of asylum seekers being deported. In 2007 the situation worsened as there were also reports of refugees being deported along with asylum seekers.¹⁹ Amnesty International reported that in July 2007 135 Iraqis were forcefully deported and denied asylum.²⁰ Numerous Turkish human-rights organizations such as Amnesty International of Turkey, the Organization of Human Rights and Solidarity for Oppressed People (Mazlum-Der)²¹ and the Helsinki Citizens’ Assembly (HCA)²² have reported and denounced cases of deportation. Some cases of deportation have also been covered by the media.

A case in point is an event that took place on 23 April 2008 and that allegedly involved four deaths by drowning in the Tigris River, following Turkey’s deportation of a group of illegal migrants. According to UNHCR, Turkey attempted to deport 60 people of different nationalities to Iraq. Iraqi authorities accepted only the Iraqi nationals, 42 of them. Subsequently, according to UNHCR, Turkish

¹⁷ *Ibid*, p. 1.

¹⁸ Kirişci in Kabasakal-Arat (ed.) 2007, p. 178.

¹⁹ U.S. Department of State *Human Rights Practices Country Reports* for the years between 2004 and 2007 were consulted on 24 July 2008 from <http://www.state.gov/g/drl/hr/>.

²⁰ See *Amnesty International Report 2008: The State of the World’s Human Rights* consulted on 24 July 2008 from <http://thereport.amnesty.org/eng/Homepage>.

²¹ Mazlum-Der, <<http://www.mazlumder.org>>.

²² HCA, <http://www.hyd.org.tr/>.

authorities tried to force the others to cross the Tigris River at a different point along the frontier. As a result four deportees drowned and UNHCR claimed that one of these had been granted refugee status.²³ On 2 May 2008, a common press release was issued by a group of human rights associations including the Amnesty International office in Turkey, HCA and Mazlum-Der in order to denounce these forced expulsions and consequent deaths. This event received extensive media coverage.²⁴ However, government officials have contested the version carried in the media and argued that no forced deportations of illegal migrants took place except those accepted by the Iraqi authorities. Furthermore, they also claimed that there was no evidence that these deaths occurred and that the reports were based only on hearsay. As far as the Turkish authorities are concerned these persons were among the individuals that were turned over to the Iraqi authorities.²⁵

Another problem that is being increasingly noted with reference to the Turkish asylum system is the difficulty of access to asylum procedures. Recent U.S. Department of State *Human Rights Practices, Country Reports* have mentioned this problem. The report by HCA in April 2008 also notes that asylum seekers have been experiencing difficulties in submitting their asylum applications.²⁶ This problem particularly applies to mixed populations of illegal migrants and asylum seekers that are being smuggled through Turkey. In the last couple of years there has been an increase in transit illegal migration through Turkey. One consequence is increased policing of coasts and borders. UNHCR reports that asylum seekers caught with illegal transit migrants near the eastern borders of Turkey are more likely to gain access to asylum procedures than those caught in western parts of the country or those caught as they make for Greece by boat or land. UNHCR officials usually have much easier access to mixed populations apprehended by the police and held in detention in cities like Van near the Iranian border than in Edirne near the Bulgarian and Greek border. The situation is aggravated by the fact that some detention centers are extremely overcrowded and lacking in facilities.²⁷

The length of time it takes for asylum applications to be processed and concluded is another problem associated with the Turkish asylum system. It has already been mentioned that asylum applications from “non-Europeans” are processed in parallel with UNHCR. The work load and the shortage of resources lead to a status determination process that can take many years. Those asylum seekers that have been granted refugee status only receive the right to stay in Turkey temporarily until resettlement in a third country can be arranged. Arranging for resettlement can sometimes take many years. There have been cases where resettlement has taken up to ten years. Furthermore, asylum seekers and refugees have to pay relatively high residence permit fees. This can be very taxing for a large refugee family as every individual member of the family would be expected to obtain a residence permit. The fact that obtaining work is often difficult creates a desperate economic situation. Current Turkish laws do allow for asylum seekers and refugees to work. However, in practice, obtaining a permit is expensive as well as difficult. This situation is aggravated by the fact that all asylum seekers whose cases are being considered and all refugees awaiting resettlement are assigned residence in provincial Anatolian towns. Finding jobs in these towns is naturally more difficult and trips out of the town are strictly regulated. An important consequence of all this is that some asylum seekers and refugees simply give up. They leave these towns illegally and join the “underground” world as they try to survive in Turkey illegally or get themselves smuggled to a third country. It should come then as no surprise that, according to government statistics, as of early January 2008, out of more than 13,600 asylum seekers and refugees assigned to such towns, almost half of them had simply fled. There are

²³ See UNHCR Press Release <<http://www.unhcr.org/news/NEWS/4811e23c4.html>>.

²⁴ See “BM’den Türk polisine korkunç suçlama”, *Star*, 26 April 2008; “Dicle’yi geçmeye çalışırken boğuldular,” *Birgün*, 27 April 2008; Oktay Durukan, “Hayalet Habur’da ortaya çıktı,” *Radikal* 2, 4 May 2008.

²⁵ Interview held in Ankara with Turkish officials, 19 June 2008.

²⁶ *Unwelcome Guests: The Detention of Refugees in Turkey’s Foreigners’ Guesthouses* (HCA, Istanbul, April 2008). The report is available in English at <http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/rasp_detention_report.pdf>.

²⁷ HCA report and “Türkiye’de mülteci olmak zor” *Taraf*, 14 Haziran 2008.

cities where the numbers who have fled their residence are higher than the numbers who are currently residing and “hanging in there”.

Some of these challenges are particular to Turkey, others are part of broader phenomena. The difficulty of access to asylum procedures, for example, seems common in a number of European countries too as noted by the Amnesty International Report for 2007. The EU has long been trying to build a “fortress Europe”. The tightening of the EU asylum system and the strict measures introduced against illegal migration not only exacerbates Turkish fears of becoming a “buffer zone”, but also arms them with arguments to resist efforts to make the Turkish asylum system more liberal and support the reform process. One of the key aspects of the Turkish asylum system is the introduction of national status determination and the lifting of the ‘geographical limitation’, without which the former could not really take place. In the context of accession to the EU, Turkey adopted the *Action Plan on Asylum and Migration* in March 2005.²⁸ This document identifies, in great detail, both national legislation and EU *acquis* on asylum and migration. It also lays out the tasks and timetable that Turkey intends to follow in preparing Turkey for a fully-fledged national status determination system, for the lifting of the geographical limitation and for the adoption of EU directives on asylum and migration in general. Turkey is also expected to make progress in setting up reception centres for asylum seekers, in developing a country of origin information system, in introducing national asylum legislation and in setting up a specialized administrative unit to deal with asylum.

There has been some progress. In June 2006 the MOI Department, responsible for asylum matters, circulated an internal regulation²⁹ (Genelge) that according to a high-ranking UNHCR official “pleasantly surprised them”.³⁰ The document basically sends instruction to the Police to speed up and facilitate the implementation of the tasks laid out in the *Action Plan*. In its introduction it recognizes that the regulation aims to meet the standards mentioned in the 1951 Geneva Convention and the EU *acquis*. It introduces specific measures that should improve access to the asylum system and ensure continuity for trained personnel in their current position, rather than have these moved to other irrelevant task as part of the standard rotation system. It lays out, for the first time, precise rules concerning the identity determination of asylum seekers as well as clearly stating that asylum seekers may enter the country without identity documents and that this cannot be held against them.³¹ Furthermore, this internal regulation also identifies the procedures to be followed in determining an asylum application and appeal procedures for rejected cases. It incorporates too elements from current EU directives concerning country of origin information, provision of translation facilities and a positive interview environment. Lastly, it clearly states that refugees and asylum seekers who have a valid residence permit should be entitled to a work permit too and provides for the granting of “secondary” or “subsidiary” protection short of full refugee status.

However, as the earlier analysis suggests the implementation of this new directive has fallen short of expectations. This is partly a function of a deterioration in EU-Turkish relations. Turkish officials no longer believe that they will be granted membership and hence have become reluctant to embark upon economically and politically costly reforms. The nightmare scenario for them is one in which they would find themselves lifting the ‘geographical limitation’ without Turkey’s membership request being taken seriously by the EU. Turkish officials are conscious too of public resistance to Turkish membership in Europe. They also have first-hand knowledge of the experience of their counterparts in

²⁸ The Action Plan on “Asylum and Migration” was officially adopted by the Turkish government on 25 March 2005. The English and Turkish versions of the Plan will appear on following web pages: www.unhcr.org.tr, www.deltur.cec.eu.int, www.egm.gov.tr and www.abgs.gov.tr.

²⁹ *Uygulama Talimatı*, Genelge No. 57, 22 June 2006.

³⁰ Interview with a high-ranking UNHCR official.

³¹ This is fascinating because the principle that asylum seekers cannot be denied access to asylum procedures on ground of false papers or no identity papers was a point that would come up regularly in the context of discussion of the 1951 Geneva Convention during training seminars.

some of the new member countries against which they can compare their own dilemmas and “cost-benefit” calculation matrices. They are deeply aware that their counterparts when making critical decisions were at least confident that membership would eventually take place. A high-level MOI official involved in asylum issues for almost a decade and an advocate of the reform of the Turkish asylum system set out his concerns. This official had gone to Hungary to learn about the Hungarian experience of lifting their geographical limitation and putting a fully-fledged asylum system into place. While there he had asked his Hungarian counterpart how they were able to take on financially and politically costly decisions. The Turkish official remembered how “his heart sank” when his Hungarian counterpart simply said that this was never a major concern for them because the Hungarians were always sure that they would become a member of the EU in the end.³²

Another issue that marks the cost calculation of Turkish officials is burden sharing. Owing to its location, Turkish officials are conscious that Turkey risks becoming a buffer zone or a dumping ground for the EU’s unwanted asylum seekers and refugees. The adoption of the current *acquis* would make Turkey a typical ‘first country of asylum’ responsible for status determination with membership and a “safe third country of first asylum” before then.³³ This raises considerable concerns among officials in terms of the economic, social as well as political implications of accession. Turkish officials expect to see burden-sharing mechanisms that would go beyond what the current Refugee Fund can offer.³⁴ Traditionally, refugees have been resettled in third countries. Turkish officials want to see an arrangement that would allow this practice to continue during a period of transition. However the current *acquis* does not allow for such a practice. This fear of becoming a buffer zone is also aggravated by Turkish officials’ perception of a growing EU tendency to externalize its asylum policies and its efforts to create a “fortress Europe”.³⁵ Under these circumstances it is difficult to see how the reform of the Turkish asylum system can be revitalised.

Nevertheless, there have also been some positive developments. In September 2006, a new Settlement Law, to replace one from 1934, was adopted by the Turkish Parliament. This took place as part of the government’s effort to adopt what is referred to as the “Ninth Reform Package” to help meet Turkey’s promises to the EU. This is likely, in the long run, to have a significant impact on Turkey’s asylum policy. The new Settlement Law continues to limit immigration to Turkey to individuals and groups of “Turkish descent and culture”. However, unlike its predecessor it is silent on what happens to refugees. The previous Law in its Article 4 used language limiting full refugee status to individuals of “Turkish descent and culture” and called for the application of the Nationality Law for other refugees. It is difficult to tell how this recent development will affect Turkish asylum law and policy. A lot will depend on the kind of regulations that are adopted in the implementation of the new Law. It is still possible that the new wording might facilitate the adoption of an Asylum Law that might, in turn, open the way for recognized refugees to stay on in Turkey rather than be resettled. Furthermore, this new Law is likely, in the long run, to facilitate the lifting of the ‘geographical limitation’.

Another legislative development occurred in January 2006 concerning the time limit in which asylum applications have to be made. The 1994 Asylum Regulation had given a five-day limit for lodging asylum applications. This led to numerous deportation and violations of the *non-refoulement* principle. In 1999 the Regulation had been amended in an initial effort of reform and ten days were

³² The visit took place between 22-26 May 2006 as part of a project supported by the British government and the International Catholic Migration Commission.

³³ Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18.2.2003 published in *Official Journal of the European Union*, 25.2.2003, L 50/1.

³⁴ Commission Proposal for a Council Decision on the European Refugee Fund COM (1999) 686, 14.12.1999. Council Decision 2000/596/EC on 28th September 2000 adopting a proposal establishing the European Refugee Fund.

³⁵ On EU’s externalisation policy and the notion of using candidate countries and neighbours as a “buffer zone” see Sandra Lavanex and Emek Uçarer (eds.) *Migration and the externalities of European Integration*. (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2002). See also Andrew Geddes, *Immigration and European Integration: Towards fortress Europe?* (Manchester: Manchester Univ. Press, 2000).

allowed for lodging an application.³⁶ Against the background of a long period of reform and efforts to harmonize Turkish practices and policies with those of the EU, the government introduced a second amendment to the Asylum Regulation removing the time limit and, instead, introduced the reference to “within a reasonable period of time”.³⁷ This development is considered to be a major improvement that has eliminated at least one reason for the deportation of asylum seekers and is regarded as constituting an improvement in respect to access to asylum procedures.

In spite of cooling EU-Turkish relations there is much cooperation at a more technical level.³⁸ The EU continues to support a wide range of projects to strengthen Turkey’s administrative capacity in managing migration. For example, even if there are serious problems in respect to Turkey’s asylum policies at the strategic level, after long negotiations both sides recently agreed to a project to build reception centers for asylum seekers and illegal transit migrants. This project provides funds to support not only the construction of the appropriate buildings, but also capacity building programs such as the training of personnel to run these centers as well as to encourage closer relations between the authorities and non-governmental organizations and UNHCR. The UNHCR office in Ankara too is actively engaged in efforts to boost Turkey’s administrative capacity for a reformed asylum system.³⁹ Both the EU and UNHCR support a string of Turkish non-governmental organizations dealing with various aspects of asylum.

Another important development in terms of the future reform of the Turkish asylum system is the growing number of non-governmental organisations taking an interest in asylum issues.⁴⁰ A number of these NGOs provide modest humanitarian and social support. There are also those that run awareness campaigns and programs, especially with the local authorities of provincial towns and cities, where asylum seekers and refugees reside. More importantly, there are a number of NGOs that run legal support programs. For example HCA has published a *Handbook on Legal Assistance to Refugees*, provides free legal assistance to asylum seekers and has assisted a number of asylum seekers with court cases including filing complaints with the European Court of Human Rights (ECHR).⁴¹ Lawyers volunteering for Mazlum-Der have filed court cases on behalf of asylum-seekers to stop deportations. In at least three cases Mazlum-Der lawyers obtained a “stay of execution” decision from the ECHR against such orders. In April 2008, in a completely new development, these lawyers obtained a similar “stay of execution” decision from the ECHR on behalf of a Chechen refugee in Azerbaijan about to be deported to Russia. A recently established non-governmental organization in Izmir called Association of Solidarity with Refugees (Mülteci-Der) and closely associated with AI in Turkey has also been taking legal interest in asylum seekers. Mülteci-Der particularly intervenes in the case of illegal transit migrants who wish to become asylum seekers.

Lastly, there is today a large group of civil-society activists – especially as compared to five years ago – media people, students, academics, experts and most importantly members of parliament with an interest in asylum issues. This is critical in terms of raising awareness and creating momentum for advocating asylum and refugee rights and while seeking reform. One striking manifestation of this

³⁶ *Official Gazette*, No. 23582, (13 January 1999).

³⁷ *Official Gazette*, No. 26062, (27 January 2006). See the article by a lawyer of the Turkish Branch of Amnesty International that assesses this amendment Taner Kılıç, “Türkiye İltica Alanında Yeni Basamak: 1994 Yönetmeliğini Değiştiren Yönetmelik”. The article can be reached at: <http://www.amnesty.org.tr/v2009200601.si>

³⁸ This has been confirmed both by European Commission and Turkish officials during interviews, 1-3 July 2008.

³⁹ *Background Note: Protection of Asylum Seekers and Refugees in Turkey* (UNHCR, 8 May 2008).

⁴⁰ For a detailed coverage of the activities of non-governmental organisations dealing with asylum-related issues see K. Kirişçi and S. Artan, *Asylum, Immigration, Irregular migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions, Policies and Documentation* (Document prepared for CARIM, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, June 2008, forthcoming).

⁴¹ An English version of the Handbook is being prepared. The Handbook can be reached from the web page of HCA <http://www.hyd.org.tr/>.

momentum occurred during the Fall of 2007 when UNHCR in coalition with a number of human rights and refugee advocacy groups attempted to include the “right to asylum” in the draft constitution that the governing Justice and Development Party was preparing. Subsequently the preparation of this draft constitution was suspended for domestic political reasons. However, UNHCR, in cooperation with Bilgi University, organized a conference on the “Right to Asylum and Constitutions” in November 2007.⁴²

Conclusion

After what is now close to a decade-long process of reform and transformation, the Turkish asylum system is facing a number of new challenges. Socialization into the norms and standards advocated by UNHCR and then efforts by various non-governmental organizations as well as the EU has transformed officials’ “hearts and minds”. This had made them much more receptive to improvements. Furthermore, these officials have also come to realize that addressing challenges associated with asylum requires cooperation with the international community as well as with civil society. There is also a growing consciousness among members of civil society and officials that, more than fifty years after having helped to draft the Geneva Convention, and more than forty years after having ratified it, they are only now reaching the point where they will be able to fully implement and honour that Convention. There is also an awareness of the work that needs to be done to live up to the standards of international refugee law. However, the challenge of putting a fully fledged national status determination system into place and lifting the geographical limitation to the 1951 Geneva Convention remain. Furthermore, the fact that in the last couple of years asylum applications have increased and that the situation in Iraq has deteriorated has adversely affected the attitudes of officials toward reform. This is then aggravated by the recognition on the part of Turkish officials that asylum standards in Europe are deteriorating. This is not setting a good precedent and complicates the efforts of refugee advocacy groups and UNHCR. Most importantly, the cooling in EU-Turkish relations has meant that Turkish officials are less keen to pursue reform in respect to asylum. It would be unrealistic to expect a major change in the near future. This change has, however, to a limited extent, been compensated for by a civil society with growing interests in advocating the rights of asylum seekers and refugees.

⁴² Istanbul Bilgi Üniversitesi - Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Ortak Toplantısı: Anayasalar ve Sığınma Hakkı Tartışması, 21 Kasım 2007. The proceedings will be published by the UNHCR.

APPENDICES

□

Figure: 1 Applications under the 1994 Asylum Regulation, 1995 - 2007

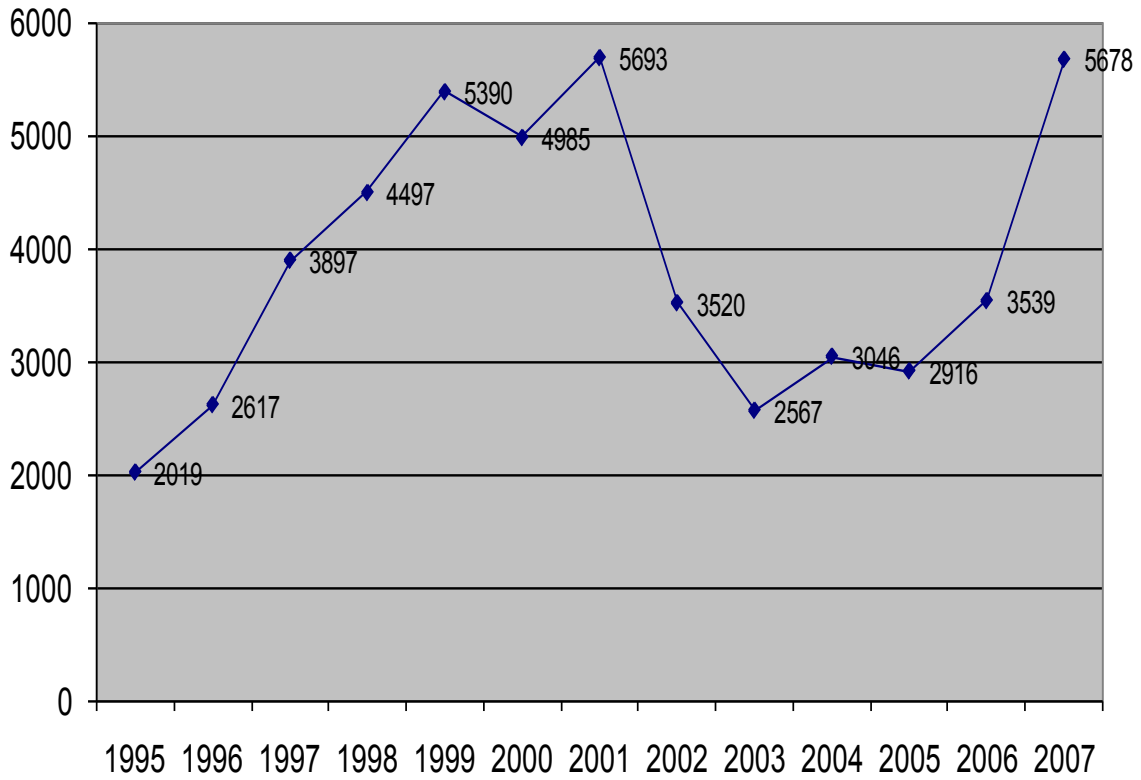
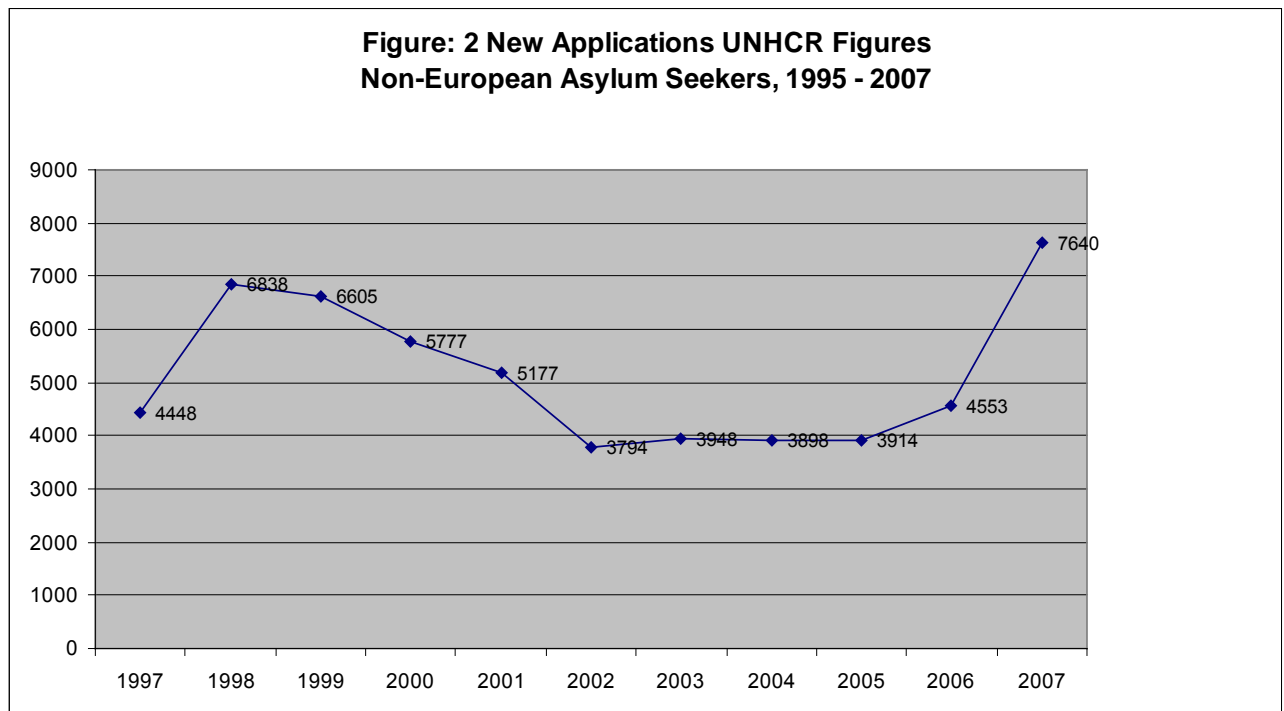


Figure: 2 New Applications UNHCR Figures Non-European Asylum Seekers, 1995 - 2007



Country	Applications	Accepted cases	Rejected cases	Pending cases	Secondary Protection	Withdrawals
Iraq	16,972	5,919	5,209	4,707	283	854
Iran	28,963	18,316	3,225	6,048	274	1100
Afghanistan	1,480	312	280	860	1	27
Russia	80	15	43	15	-	7
Uzbekistan	231	70	76	73	-	12
Former Soviet Union*	105	11	65	18	-	11
Balkans**	91	53	29	1	-	8
Western Europe***	5	-	3	1	-	1
Other****	2428	331	355	1,661	26	55
Total*****	50,364	25,027	9,285	13,393	584	2,075

* Includes Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Ukraine.

** Includes Albania, Bosnia, Bulgaria, Greece, Macedonia, Romania, and Yugoslavia.

*** Includes Belgium, Germany, Italy, Switzerland.

**** Includes Algeria, Bangladesh, Burma (Myanmar), Burundi, China, Congo, Egypt, Eritrea, Ethiopia, Ghana, Guinea, India, Israel, Ivory Coast, Jordan, Kenya, Kuwait, Lebanon, Liberia, Libya, Malaysia, Moritania, Morocco, Nigeria, Pakistan, Palestine, Philippines, Rwanda, Sierra Leone, Sri Lanka, Somalia, Sudan, Syria, Tunisia, Uganda, United States of America, Yemen, Zaire.

***** Not appearing in the table but included in the total are 1,710 applications that were subsequently withdrawn.

Source: Data obtained from the Foreign Nationals Department of MOI.

Data current as of 10.1.2008

Table 2: Resettlement out of Turkey by country of origin and country of settlement between 1995 and 2007

Country of Origin	Country of Settlement						
	Canada	USA	Oceania	Other Europe	Scandinavia	Others	TOTAL
Afghanistan	106	90	3	17	79	-	295
Iran	4,141	7,760	2,671	224	3,362	12	18,170
Iraq	900	1,552	1,075	664	1,603	33	5,827
Africa	136	68	-	5	42	-	251
North Africa	4	-	-	-	1	-	5
Asia	64	26	1	-	7	-	98
Middle East	30	-	5	7	6	1	49
Bosnia Herzegovina	-	45	-	1	-	-	46
TOTAL	5,381	9,541	3,755	918	5,100	46	24,741

Africa: Congo, Eritrea, Ethiopia, Sierra Leone, Somalia, Sudan

North Africa: Morocco, Libya, Tunisia

Asia: Burma, Burundi, China, Kyrgyzstan, Uzbekistan, Tajikistan, Turkmenistan

Middle East: Egypt, Jordan, Palestine, Syria, Yemen

Oceania: Australia, New Zealand

Other Europe: Austria, Britain, Belgium, France, Germany, Hungary, Ireland, Italy, Luxemburg, Netherlands, Poland, Spain, Switzerland, Ukraine

Scandinavia: Denmark, Finland, Norway, Sweden

Others: Azerbaijan, Bosnia Herzegovina, Dubai, Indonesia, Israel, Saudi Arabia, Syria, United Arab Emirates

Source: Data obtained from the Foreigners Department of MOI.

Data current as of 10.1.2008

Table 3: Turkish Asylum-seekers by Destination, 1981-2005

Destination	1981-1985		1986-1990		1991-1995		1996-2000		2001-2005		1981-2005	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Europe	45620		185797		175557	98.6	141226	97.9	107534	97.2	655734	98.7
Canada					755	0.4	1919	1.3	2451	2.2	5125	0.8
Australia					780	0.4	928	0.6	332	0.3	2040	0.3
USA					984	0.6	199	0.1	330	0.3	1513	0.2
Total					178076	100.0	144272	100.0	110647	100.0	664412	100.0

Source: A. İçduygu and K. Kirişçi, "Introduction" in A. İçduygu and K. Kirişçi (eds.) *Land of Diverse Migrations: Challenges of Emigration and Immigration into Turkey* (Bilgi University, Istanbul, 2008).

Tables Turkey

Turkey – Table 1: Asylum applications submitted in Europe by persons originating from Turkey and other countries, 1999–2007

Country of origin	Numbers (N)								Percentages (%)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Afghanistan	29928	49914	25470	13644	8550	7427	8071	8902	7.0	11.1	5.9	3.8	2.9	3.0	3.9	18.8
Iran	27472	13546	10289	11009	8862	8349	7588	7973	6.4	3.0	2.4	3.0	3.0	3.4	3.6	3.8
Iraq	42244	47538	50058	24287	9411	11915	21200	43967	9.8	10.6	11.5	6.8	3.2	4.9	10.3	3.4
Turkey	28219	30148	28455	23321	15773	11529	8191	6491	6.6	6.7	6.6	6.5	5.3	4.7	3.9	2.7
Others	253968	279407	287109	286053	254157	203433	160284	166403	64.0	61.1	65.4	79.8	85.6	83.8	78.0	71.0
Total	429024	448565	434037	358314	296753	242653	205334	233736	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sources: Various UNHCR Sources (2000-2007)

Turkey – Table 2: Number of Workers Sent Abroad by the Turkish Employment Office (TEO) by continent or region, 1997–2007

Receiving country	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
European Union countries	1814	1769	2419	2264	2685	3912	4299	2783	1710	1330	9393
Other European countries	13	10	10	83	219	135	237	406	176	32	2367
The ME countries	9500	7853	5896	2507	5156	8057	10189	9774	24798	39823	24401
CIS	16980	13200	7092	7145	8019	14178	16330	22433	28663	36898	36404
Australia, Canada, US	400	400	396	51	116	185	93	78	94	59	261
Israel	4300	1800	1485	1322	3917	347	422	130	417	602	277
Other	314	875	149	273	130	107	2581	4594	4497	2635	5064
Total	33321	25907	17475	13645	20242	26921	34151	40198	60355	81379	78167

Source: Turkish Employment Office (TEO), Ministry of Labour and Social Security.

Turkey – Table 3: Number of Turkish Workers Sent Abroad by the Turkish Employment Office (TEO) by country of destination, 2001–2007

<i>Countries</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Canada	7	6	2	1	2	2	15
Israel	3917	347	422	130	417	602	277
US	104	168	87	74	90	57	246
Austria	5	2	11	22	23	2	448
Belgium	1	0	2	0		6	319
France	202	341	422	530	593	377	2157
Germany	2437	3367	3366	2197	1074	708	6343
Sweden	5	28	42	29	10	9	38
United Kingdom	19	27	12	2	2	1	88
Albania	201	120	111	70	11	27	281
Bulgaria	4	0	36	88	44	58	429
Romania	13	12	2	230	113	169	1657
Algeria	0	12	160	699	724	1478	878
Egypt	1	0	0	0	118	694	604
Iraq	37	191	601	4900	8237	7525	6842
Jordan	203	234	368	752	2241	2239	1101
Qatar	0	34	241	454	1604	4597	5168
Kuwait	11	45	26	230	151	596	122
Sudan	0	14	29	18	107	469	359
United Arab Emirates	0	1	1	628	1843	1176	1411
Azerbaijan	267	668	1049	745	629	632	1306
Georgia	65	375	357	276	104	9	105
Kazakhstan	1290	1102	1532	4403	5775	8627	8001
Moldova	2	132	0	0		85	0
Russia	4190	10137	10816	13271	19540	24142	23361
Turkmenistan	1327	1068	1603	2031	964	1086	742
Ukraine	90	151	89	761	1017	1926	2755
Uzbekistan	455	423	773	455	349	147	134
Others	130	107	2581	4872	6503	2954	5064
Total	20242	26921	34151	40198	60355	81379	78167

Source: Turkish Employment Office (TEO), Ministry of Labour and Social Security.

Turkey – Table 4: Indicative Number of Migration to Turkey, 1996–2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Undocumented Migration	18800	28400	29400	31600	94600	92400	82800	56200	61200	43841	51983
Illegal entries					51400	57300	44200	30348	34745	19920	18876
Overstays					43200	35100	38600	25852	26455	23921	33107
Asylum application		5100	6800	6600	5700	5200	3794	3966	3908	3914	4548
of which: Afghan					100	400	47	77	341	365	339
of which: Iran		1700	2000	3800	3900	3500	2505	3108	2029	1716	2297
of which: Iraq		3300	4700	2500	1600	1000	974	342	964	1047	724
Residence Permit					168100	161254	157670	152203	155500	131594	186586
of which: work					24200	22414	22556	21650	27500	22130	22805
of which: study					24600	23946	21548	21810	15000	25240	24258
of which: other					119300	114894	113566	108743	113000	84224	139523

Sources: UNHCR Ankara Office (2002-2006), Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of Interior (2000-2006).

Turkey – Table 5: Asylum Applications in Turkey of Iranians, Iraqis and others, 1997–2007

	<i>Iranians</i>		<i>Iraqis</i>		<i>Other</i>		<i>Total</i>	
	Cases	Persons	Cases	Persons	Cases	Persons	Cases	Persons
1997	746	1392	1275	2939	83	117	2104	4448
1998	1169	1979	2350	4672	124	187	3643	6838
1999	2069	3843	1148	2472	184	290	3401	6605
2000	2125	3926	791	1671	108	180	3024	5777
2001	1841	3485	497	998	372	709	2710	5177
2002	1456	2505	402	974	219	315	2077	3794
2003	1715	3092	159	342	373	514	2247	3948
2004	1225	2030	472	956	540	922	2237	3908
2005	1021	1716	490	1047	753	1151	2264	3914
2006	1343	2297	364	724	1094	1527	2801	4548
2007	1024	1668	1784	3470	1651	2502	4413	7604
Total	15734	27933	9732	20265	5501	8414	30921	56561

Source: Compiled by the author from data obtained from the UNHCR Ankara Office and Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of Interior, (2000-2007).

Turkey – Table 6: Irregular Migration in Turkey - Apprehended Cases by Country of Nationality , 1995-2006

<i>Country</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Afghanistan	24	68	81	921	2476	8746	9701	4246	2178	3442	2363	3665	37911
Albania		1		9	792	1026	1137	580	341	318	220	57	4481
Algeria	27	25	69	207	102	430	305	542	378	397	375	144	3001
Armenia	4	2		1	98	474	452	505	494	835	858	933	4656
Azerbaijan	21	3	3	10	620	2262	2426	2349	1608	1591	1410	937	13240
Bangladesh	113	322	301	2408	1193	3228	1497	1810	1722	3271	1524	2313	19702
Bulgaria	21	22	39	103	1005	1699	1923	3132	989	550	363	376	10222
Egypt	4	12	99	29	94	382	184	182	222	257	137	80	1682
Georgia	37	9	9	5	809	3300	2693	3115	1826	2294	2348	1989	18434
Germany		1	1		372	629	458	586	988	1477	984	634	6130
India	2	25	18	102	189	779	599	475	846	803	206	105	4149
Iran	252	362	364	1116	5281	6825	3514	2508	1620	1265	1141	972	25220
Iraq	2128	3319	5689	14237	11546	17280	18846	20926	3757	6393	3591	6412	114124
FYROM*	1				439	488	384	197	185	105	54	0	1851
Moldova	19		17	5	5098	8312	11454	9611	7728	5728	3462	1575	53009
Morocco	28	53	93	295	369	1401	849	603	361	402	171	138	4763
Nigeria	1	20	30	84	137	450	301	733	117	142	34	73	2122
Pakistan	708	435	307	1798	2650	5027	4829	4813	6258	9396	11001	3508	50730
PRC				1	115	545	264	674	787	788	339	295	3808
Romania	68	12	107	36	3395	4500	4883	2674	2785	1785	1274	1013	22532
Russian Federation	5	4	52	2	1695	4554	3893	2139	2130	1266	1152	730	17622
Sierra Leone				20	42	462	273	121	14	6	2	6	946
Stateless					61	322	235	0	0	0	0	0	618
Syria	78	86	144	476	776	1399	782	462	623	1097	983	1238	8144
Tunisia	3	48	81	44	76	255	216	191	274	301	300	292	2081
Turkey					2085	3289	5304	6951	5660	3341	2164	2052	30846
Ukraine	9	4	17	4	1715	4527	3451	2874	1947	1341	1335	1004	18228
UK		2		4	233	643	423	451	510	563	662	537	4028
Uzbekistan	1	1			142	587	535	533	584	714	652	287	4036
Other	7808	13948	20603	7382	3632	7695	8055	6908	8461	10644	662	2006	97804
Unknown		20	315	127	292	2998	2499	1934	826	716	4074	16606	30407
Total	11362	18804	28439	29426	47529	94514	92365	82825	56219	61228	43841	51983	616527

*Former Yugoslavian Republic of Macedonia

Source: Compiled by the author from data obtained from UNHCR Ankara Office, (2002-2005).

Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of Interior, (2000-2005)

Turkey – Table 7: Labor Type of Irregular Migrants (Overstayers) to Turkey. Top Five Countries of Origin, 1995-2006

Country of origin	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Georgia	37	9	9	5	809	3300	2693	3115	1826	2294	2348	1989	18434
Moldova	19		17	5	5098	8312	11454	9611	7728	5728	3462	1575	52990
Romania	68	12	107	36	3395	4500	4883	2674	2785	1785	1274	1013	22532
Russian Federation	5	4	52	2	1695	4554	3893	2139	2130	1266	1152	730	17622
Ukraine	9	4	17	4	1715	4527	3451	2874	1947	1341	1335	1004	18228
Total (five)	138	29	202	52	12712	25193	26374	20413	16416	12414	9571	8317	129806
Others	11224	18775	28237	29374	34817	69321	65991	62412	39803	38733	34270	35349	486721
Total	11362	18804	28439	29426	47529	94514	92365	82825	56219	61228	43841	51983	616527

Source: Compiled by the author from data obtained from UNHCR Ankara Office, (2002-2005). Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of Interior, (2000-2005).

Turkey – Table 8: Transit Type of Irregular Migrants (Illegally Entering or Departing) to Turkey. Top Five Countries of Origin, 1995-2006

Country of origin	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Afghanistan	24	68	81	921	2476	8746	9701	4246	2178	3442	2363	3665	37911
Bangladesh	113	322	301	2408	1193	3228	1497	1810	1722	3271	1524	2313	19702
Iran	252	362	364	1116	5281	6825	3514	2508	1620	1265	1141	972	25220
Iraq	2128	3319	5689	14237	11546	17280	18846	20926	3757	6393	3591	6412	114124
Pakistan	708	435	307	1798	2650	5027	4829	4813	6258	9396	11001	3508	50730
Total (five)	3225	4506	6742	20480	23146	41106	38387	34303	15535	23767	19620	16870	247687
Others	8137	14298	21697	8946	24383	53408	53978	48522	40684	27380	24221	35113	368840
Total	11362	18804	28439	29426	47529	94514	92365	82825	56219	61228	43841	51983	616527

Source: Compiled by the author from data obtained from UNHCR Ankara Office, (2002-2005). Bureau for Foreigners, Borders, and Asylum at the Directorate of General Security of the Ministry of Interior, (2000-2005)

Turkey – Table 9: Main Migrant Groups in Turkey with Residence Permits by Work Status, 2001 And 2005

	2001						2005					
	With residence permit	%	Working	%	Student	%	With residence permit	%	Working	%	Student	%
Bulgaria	58705	36.4	423	1.9	2646	11.0	49,727	37.79	450	2.03	3,521	13.95
Azerbaijan	10044	6.2	866	3.9	2337	9.8	7,486	5.69	821	3.71	2,17	8.6
Iran	6567	4.1	1097	4.9	676	2.8	4,26	3.24	921	4.16	833	3.3
Iraq	5482	3.4	1011	4.5	367	1.5	4,97	3.78	648	2.93	515	2.04
Russia	6235	3.9	1603	7.1	1104	4.6	4212	3.2	1308	5.91	924	3.66
Germany	5436	3.3	1473	6.6	109	0.5	6,677	5.07	1,508	6.81	240	0.95
USA	5546	3.4	1925	8.6	163	0.7	3,726	2.83	2,062	9.32	331	1.31
Yugoslavia	4036	2.5	266	1.1	436	1.8	3467	2.63	286	1.29	766	3.03
Afghanistan	3373	2.1	149	0.7	311	1.3	2,833	2.15	104	0.46	627	2.48
Kazakhstan	3503	2.2	160	0.7	1211	5.6	2,613	1.99	168	0.76	1115	4.41
Greece	6578	4.1	953	4.3	3248	13.6	3,417	2.6	307	1.39	2,178	8.63
Subtotal	115505	71.6	9926	44.3	11412	47.7	93388	71.0	8583	38.8	13220	52.4
Others	45749	28.4	12647	56.4	12524	52.3	38206	29.0	13547	61.2	12020	47.6
Total	161254	100.0	22416	100.0	23936	100.0	131,594	100	22,13	100	25,24	100

Source: Bureau for Foreigners, Borders and Asylum of the Directorate of General Security of the Ministry of Interior (2001, 2005)

**THEMATIC PAPERS
ON CIRCULAR MIGRATION**

**CONTRIBUTIONS THEMATIQUES
SUR LA MIGRATION CIRCULAIRE**

Circular migration as a possible employment strategy for sending countries¹

Alessandra Venturini

1. Circular migration: definitions²

Circular migration is a topical issue in the field of migration. The idea is not carefully defined, but it can be summed up as a proposal to favour regular temporary migration for the benefit of destination countries, which have always preferred labour to people, and for the benefit of sending countries, which still have an excess workforce, frequently moving with no protection.

The idea of circular migration belongs to the flexibility paradigm which prevails in the European debate. Technological changes have induced many revisions in the way of working, and the large Fordist type of production has been replaced with small companies which decentralise the phases of the production chain outside the establishment and frequently abroad and re-assemble final products or vice versa. The globalisation of the goods market has increased international competition, and firms have been revisiting their ways and methods of production more frequently than before. It is true that the number of white collar jobs is on the rise, but required competences change rapidly and continuous training has become a necessity. The number of workers with temporary positions has increased in the EU15, it was 13.3% in 2001 and it is now 15% (2007), with above average scores in Spain, but average scores in Germany and France.

During the 1990s, there was a consensus that Europe was growing at a lower pace than the USA and that unemployment rates were much higher, because the EU labour market was too rigid and more flexibility was needed. On the other hand, worries were widespread that the cost of the many flexible contracts should not be borne only by workers, thus a “flexicurity” paradigm was introduced in order to combine the flexibility needed by the new production processes with the security which facilitates the transition from job to job³.

Hence, if native workers have and will have a fragmented working life, what about labour migrants? They should probably also have a fragmented stay abroad for work.

The idea of a circular migrant comprises small entrepreneurs who move from the sending to the destination country for a short period, or vice versa; seasonal migrants who repeat the same journey every year and work abroad for short periods of time (less than one year); and also contracted migrants who work abroad until the end of the project for which they have been hired.

The length of the stay abroad is a central and controversial issue. In general, temporary migration permits are shorter than one year in duration; though they can be extended or renewed, as for instance in Australia, for up to 4 years.⁴

A restricted definition hence considers circular migration as a phenomenon with repeated short stays and repeated returns.

¹ Abridged version of Circular migration as an employment strategy for Mediterranean countries, CARIM ASN 2008/39

² I would like to thank all the CARIM group in particular Brahim El Mouatamid for many helpful discussions.

³ European Commission, 2007, Employment in Europe 2007, Ch.3 Working time, work organization and internal flexibility-flexicurity models in the EU.

⁴ See Graeme Hugo, 2003, Circular Migration: Keeping Development Rolling?, MPI.

A more extended definition of the concept, frequently adopted in the literature, considers circular migration as entailing the return of migrants in their working age after a relatively long stay.

This contribution explores whether the restricted definition focusing on short and repeated migration patterns can offer a viable solution for the current migration pressure.

Another important component of the circularity proposal is that it should accommodate supply and demand desires. Thus it should not include the cases where the duration of the stay abroad is mainly in the hands of the demand side. Upon pondering the complexity of circular migration schemes, one is compelled to take into consideration many facets of the problem. For instance, is Egyptian migration to Arab States circular? Is it the demand for labour which conditions the duration of permanence abroad? In many cases the answer is yes, but the institutional setting also plays a decisive role in conditioning the migrant's decisions regarding settlement abroad.

In migration literature, there is the very well-known dictum that "nothing is more permanent than temporary migration". This dictum comes from the many interviews conducted during the 1970s with migrants in Germany who had the intention of returning back home and who, instead, remained there for good. As is well-known, intentions are very different from actions. Nevertheless, in this specific case, it is noteworthy that the changed institutional setting - with the introduction of restrictive immigration policies during the second half of the 70s - obliged foreign migrants to revise their decisions: coming and going was no longer an option, and even if it were their preferred option, they adjusted their choice to the second-best option available. This also calls to mind the Malaysian⁵ case whereby a tolerated migration of Thais in the North favours a circular flow with very little settling, while the increase of restrictive policies in the South adopted versus Indonesian labour migrants ensure that the workers as soon as they find a job, even an illegal one, settle permanently. Thus a legal institutional setting which favours frequent coming and going, *ceteris paribus*, will incentivise short-duration stays.

In a globalised labour market, the very nature of labour migration is changing. It is no longer a question of the permanent movement of people, a movement that is commonly represented by demographers as a hydraulic model, where the excess population and excess workforce were directed to regions with less population pressure.

Migration has now to be perceived by the origin countries as a temporary lending and by the guest country as a temporary borrowing of labour for a given (short) period.

The very word "migrant" will thus have to be redefined; and so too will the traditional information-gathering instruments such as population censuses and labour-force surveys, which mainly cover settled foreigners. Also a profound rethinking of the theory of migration will be necessary, because the bulk of it focuses upon assimilation, competition in the labour market, and the use of the welfare system in host countries, aspects which are more relevant to settled foreigners than to temporary stayers.

In another paper (CARIM AN.39) we discussed the benefits for all the actors in the migration process, here, we just focus on the idea Circular migration as the main employment strategy for sending and receiving countries.

2. Can be Circular Migration the main employment strategy for sending countries?

2.1. ECA migrants

When the European Commission proposal (COM 2007) supported circular migration policies, the first thought was to the many examples already diffused of temporary migration projects among the many

⁵ Cited by Greame H., MPI

Eastern European workers. Let us recall for instance the many women working in European families taking care of old people. They have already legally or illegally adopted a circular type of arrangement. According to their preferences they usually share the job with a named “sister” or “cousin”, and their average length of stay is shorter for the one with young child between two weeks and 6 months and longer for the other but both never plan to settle in the destination country.

This is really the type of job in which both demand and supply are temporary. Old people leave and migrants have other interests in the origin country. The illegality of entry and tighter control procedures force some emigrants to remain longer than they want, waiting for legalisation which will grant them the right to go back and forth in the future as they please.⁶

In the building sector, the demand for labour is more closely linked to specific projects, but foreigners with merely a tourist visa are usually illegally employed in these positions; and thus a circular migration scheme for a specific project suits these cases very well. Seasonal agricultural contracts are examples of repeated and short-duration migration. Another example is the recruitment of skilled circular migrants from Eastern Europe – known for their proficiency in foreign languages - for congresses and conferences.

Circular migration is very diffused among the Eastern European migrants because their average level of income *per capita* is quite high and are very close to the “turning point” (Faini, Venturini 2007) namely the level of income per capita which discourages emigration (see Table.1). Fundamentally, if in the Eastern European Countries national governments do not directly address the emigration issue, emigration will disappear in the near future, above all, for two main reasons: declining fertility rates and growing production. The opportunities available to Eastern European workers at home will compensate for the lower income that they can earn at home with the utility of staying home.

Table 1: EU and ECA GDP, literacy, participation and fertility

Country 2006	GDP ppp in \$	Rank	Literacy all	Literacy female	Female Labour Particip.	Fertility rate	Population growth
<i>European Union</i>	29.9	34				1.5	0.16
<i>Italy</i>	30.2	32	98.40%	98%	33	1.29	0.01
<i>Portugal</i>	19.8	57	93.30%	91.30%	47.7	1.48	0.33
<i>Greece</i>	24	47	96%	94.20%	36.6	1.35	0.16
<i>Spain</i>	27.4	38	97.90%	97.20%	40.8	1.29	0.12
ECA							
<i>Slovenia</i>	23.4	48	99.70%	99.60%	47	1.28	-0.005
<i>Slovakia</i>	18.2	61	99.60%	99.60%	43.1	1.25	0.147
<i>Hungary</i>	17.5	63	99.40%	99.30%	47.4	1.28	-0.25
<i>Poland</i>	14.4	72	99.80%	99.70%	47.6	1.23	-0.046
<i>Estonia</i>	20.3	55	99.80%	99.80%	47.2	1.49	-0.06
<i>Lithuania</i>	15.3	66	99.60%	99.60%	43.3	1.26	-0.28
<i>Latvia</i>	16	64	99.70%	99.70%	45.6	1.29	-0.06
<i>Czech Republic</i>	22	51	99%	99%	43.6	1.24	-0.07
<i>Romania</i>	9.1	94	9.30%	96.30%	40.8	1.3	-0.127
<i>Bulgaria</i>	10.7	87	98.20%	97.70%	40.4	1.31	-0.8
<i>Moldova</i>	2	184	99.10%	98.60%	39.1	1.25	-0.11

Source: The Factbook, CIA.

⁶This is also true of the type of job for which this kind of circular migration contract should be designed, because the longer women stay in destination countries the less they are suited for such a demanding job. Thus they move to the house-keeping sector where they displace native workers, and create a demand for new entrants as nurses for old people who, in turn, move, after a while, to the house-keeping sector.

2.2. Is there a benefit for the Mediterranean countries?

SEM countries are further away from the turning point because their fertility rates are still high and their economies are growing very unevenly. Moreover, the political situations of these areas provoke a continuous climate of instability which reduces the chances of long-term economic reform.

Table 2 SEM GDP, literacy, participation and fertility

Country 2006	GDP ppp in \$	Rank	Literacy all	Literacy female	Female Labour Particip.	Fertility rate	Population growth
<i>European Union</i>	29.9	34				1.5	0.16
<i>Saudi Arabia</i>	13.8	73	78.80%	70.80%		3.94	2.06
<i>The United Arab Emirates</i>	49.7	5	77.90%	81.70%		2.43	3.99
<i>Qatar</i>	29.8	35	89%	88.60%		2.75	2.38
<i>Bahrain</i>	25.6	41	86.50%	83.60%		2.57	1.39
<i>Kuwait</i>	23.1	49	93.30%	91%		2.86	3.56
Algeria	7.6	110	69.90%	60.10%		2.38	1.2
Libya	12.3	81	82.60%	72%		2.72	2.26
Tunisia	8.9	95	74.30%	65.30%	24.4	1.93	0.98
Morocco	4.6	140	52.30%	39.60%	21.6	2.38	1.5
Mauritania	2.6	168	51.20%	43.40%		4.37	2.86
Egypt	4.2	144	71.40%	59.40%	14.5	2.89	1.7
Jordan	5.1	129	89.90%	84.70%		3.13	2.4
Lebanon	5.9	122	87.40%	82.20%		2.21	1.19
Syria	4.1	146	79.60%	73.60%	18.8	3.08	2.24
Turkey	9.1	93	87.40%	79.60%	25.2	2.14	1.04
Israel	26.8	39	97.1	95.9		2.38	1.15
The West Bank and the Gaza Strip	1.5	200	92.4	88		4.17	2.98

Source: The Factbook, CIA.

Migration flows in the Mediterranean countries are in this regard very complex.

To depict the major migration movements characterising this region, we note the following important outflows:

- Outflow to the North-OCDE⁷: EU and USA, Canada etc.
- Outflow to another type of North-non OCDE: Saudi Arabia, UAE, Qatar, Bahrain, Kuwait.
- And last but not least, many South-South flows where workers from Egypt and Syria go to Jordan and many other interactions among the SEM countries themselves and, to a large extent, with other Southern ones.

The majority of emigrants are male. For instance, in Algeria, female migrants are 1/3 of male migrants, in Egypt 1/2, in Morocco and Lebanon 60%, in Turkey 70%, but many of them are reunified family members who did not move alone (CARIM 2006-7). In general these migrants are young.

⁷This distinction is taken from a paper of Ratha Shaw 2007 "South South migration".

Overall, more than 50% of these migrants are in the 20-39 age bracket. With many notable exceptions, they tend to lack high expertise.

Of course exceptions should be in this case highlighted. We mention for instance the skilled Egyptian migrants who go to the USA, the skilled Lebanese migrants emigrating to the Arab countries or Turkish professionals abroad (Güngör N.D., Tansel A., 2007) etc.

Table 3: SEM Migrants by group of countries of residence, according to statistics of origin countries

Country of origin	Country of residence			Total
	European Countries	Arab Countries	Other Countries	
Algeria 1995	92.5	6.2	1.3	1072246.0
Egypt 2000	15.9	69.9	14.2	2736729.0
Jordan 2004 (b)				29397.0
Lebanon 2001	25.9	20.4	53.7	606600.0
Morocco 2005	85.3	6.7	8.0	3185386.0
Palestinian Territory 2002 (c)	6.3	88.8	4.9	4707471.0
Tunisia 2005	83.4	13.8	2.8	933900.0
Turkey 2004	86.2	3.1	10.8	3520000.0
(a) Israel, Jordan and Syria do not provide statistics of their nationals abroad and are not included in this table				
(b) For Jordan, detailed data by country of residence is not given				
(c) Europe to read in the case of Palestinians abroad as all countries except the Arab countries and the US				
(d) Total is partial (Israel, Jordan and Syria not included) and does not correspond to migrant population at any given moment of time (statistics relate to different dates)				

Source: CARIM Annual report 2006-7.

Regularities in such a rich scenario are very difficult to specify. In any case the number of women in middle age who move either alone or as part of a family is limited (contrary to the ECA countries). The main reason for female migration is family reunification. The number of skilled migrants, say migrants with a degree, is smaller than the unskilled ones, though it is growing. Migrants with mere manual experience predominate.

These are, however, the characteristics of domestic labour markets where the unemployment rate is not a good measure of the supply of labour.

According to the ILO Global employment trends report in 2006 a world average female participation rate of 52% (in North Africa and Middle East only 29.9%). The share of women employed relative to the female population has a world average of 49%, while in North Africa and Middle East, it is 24%: not to forgetting that female unemployment is much higher than male unemployment in the SEM than in other cases.

The labour market works in a very similar way to that of the Southern European Countries. There is a large and very well protected internal labour market, and an even larger informal labour market with very marginal employment opportunities. In this scenario, emigration is an important employment strategy which generally affects 2-3% of the population. Circular migration could be very important in this regard, because it could be extended to more individuals and could encompass new subjects.

Many examples of circular migration already exist. Examples of projects include: coordination by the ANAPEC in Morocco; the bilateral agreement with the Italian Government in Tunisia; and many temporary migration schemes in Egypt with the Gulf countries, as well as in Syria, Lebanon, Jordan, Turkey. Many of these flows are the result of individual choice and are not coordinated as an employment strategy. This draws our attention to whether circular migration could become, at least in the short term, the main employment strategy of these sending countries.

2.3. Flow model of the labour market

We use the stock and flow analyses applied to the SEM labour markets to determine whether the excess supply of labour generated by the domestic labour market can be satisfied by circular migration projects. The flow model is particularly suited to this approach where migration can be both permanent and temporary; and it yields a better picture of the short-term movement in the labour market. The reference model is now briefly described (for more details see Bruni, Venturini, 1993).

We denote with FS the Labour Supply in terms of Flow, namely first-time entries into the Labour Force, which are strongly related by participation rate to the Working Age Population⁸.

Labour Demand in terms of Flow (FD), namely the number of first-time entries into employment results from Replacement Demand (RD), the number of definitive exits, i.e. the number of people who retire from employment and will never again be employed, and the Additional Demand (AD), the number of additional jobs created in that interval.

$$[1] \text{ FD} = \text{AD} + \text{RD}^9$$

The level of Additional Demand is determined by the rate of growth of production (PIL) and by the rate of technological progress (TP). Its value may therefore fluctuate rather strongly from one interval to another depending on the phase of the economic cycle, while the Replacement Demand (RD) is a much more stable component of Labour Demand and its value will change at a slow and easily forecastable pace. However, its determinants are numerous: changes in the retirement age and retirement laws and procedures; changes in the nature of diseases and medical discoveries; improving average life expectancy; natural and human events which alter the age structure of the working age population; variations in the birth rate which will modify, in due time, the size of the oldest age groups of the employed, etc.

In any given interval of time, a closed labour market will exhibit equilibrium in terms of flow, if the number of desired first-time entries into the labour force (FS*) is equal to the number of first-time entries into the employment area¹⁰.

$$[2] \text{ FS}^* = \text{FD}$$

Given the generational nature of the Replacement Demand and of Working Age Population entries, in a closed labour market the necessary condition for the realization of a flow equilibrium¹¹ is the net creation of a number of additional jobs equal to the difference between first-time entries into the Labour Force and definite exits from Employment.

Thus the equilibrium Additional Demand is the one which integrate Replacement Demand and satisfy total Labour Supply.:

$$[3] \text{ AD}^* = \text{FS}^* - \text{RD}$$

In any given interval, if the Flow Supply is larger than the Flow Demand there is an Internal Excess Supply (IES) – also called Migration Potential (MP)– which is equal to the difference between the potential entrants into the labour force, i.e. the number of people who would like to enter the labour

⁸ The main determinants of this variable, given the institutional and behavioral rules existing in each country, are the entries in the Working Age Population (WAPe) and the probability that new working-age entrants will find employment, namely the Labour Demand in Flow terms (FD).

⁹ Also a Temporary Balance (TB), the difference between temporary exits and reentries (Ex2-Ee2) should be added, and is an element whose value is very much affected by the duration of the time interval considered.

¹⁰ Desired or equilibrium variables has *.

¹¹ A situation of flow equilibrium implies that the level of total unemployment remains constant, while allowing for changes in the composition of total unemployment between its components; moreover, if unemployment is positive, a labour market flow equilibrium does not ensure that all people entering the labour force will enter employment.

supply for the first time (FS*), and those who succeed in securing employment for the first time; therefore

$$[4] MP = FS^* - FD = FS^* - (AD+RD)$$

The Migration Potential in terms of flow can be positive or negative¹².

If we open the labour market and we consider the flow of emigrants (M) as well, we may reach a new equilibrium where foreign flow demand (M) add to the domestic demand (RD and AD) and leave to an Absolute Excess Supply (AES).

$$[5] AES = FS^* - FD - M = FS^* - (RD+AD) - M$$

In the table below, this approach is applied to some of the countries, mainly those which have a large migratory potential. The most recent available information is used so that we have annual flows. What emerges from Table 4 is that the choice of circular migration cannot solve all internal labour market imbalances (IES). The numbers are too large to imagine an annual move of the size of column 5; Even if we imagine that the traditional migration takes place (column 6), what remain AES (column 7) is still too large to be approached only with a circular migration policy.

If, as suggested, we use the restricted definition of circular migration which implies many trips and short stays, the absolute excess supply (the number in the last column of table 4) thus provides an indication of the circular migrant contracts needed each year and which should be renewed the following year. But if, in the subsequent year, the economic dynamics are the same, to the initial flow a new one must be added, so that in 3 years the amount of the flows should be threefold, in four-years fourfold... Let us take, for instance, the case of Morocco: each year it needs 128,000 new contracts for circular migrants, plus 128,000 renewed contracts for previous circular migrants, and so on. In Algeria the first year 266.000 people will move, the following year the same amount for the second time and a similar one for the first etc. In Egypt 72.000 the first year and the double the second etc.

This simple exercise allows us to conclude that circular migration must be pursued by sending countries together with destination countries, but only as one among the many employment strategies implemented to increase demand, namely domestic job creation. And traditional “permanent” migration policies would also have to be supported.

Table 4 Absolute excess supply

Annual Labour Market Flows								
	year	FS Flow Supply	RD	AD	FD Flow Demand	IES flow	M	AES
		Inflow	Exit flow	Additional demand	Total Flow Demand	Internal Excess Supply	Emig.flow	Absolute Excess Supply
Tunisia	2005	113,000	35,000	48,000	83,000	30,000	4113/9,000	26,000/21,000
Morocco	2006	310,000	92,000	30,000	122,000	188,000	60,000	128,000
Egypt	2006	938,000	150,000	624,000	774,000	164,000	92,811	72,000
Algeria	2005	357,000	37,000	12,000	49,000	308,000	42,000	266,000
Turkey	2006	837,000	240,000	130,000/430,000	370,000/670,000	597,000	51,590	400,000 or 100,000

Population data, Labour force data, Exit data: ILO statistics.
Additional demand CARIM data Istanbul Conference
Migration data CARIM Report 2006-7

¹² We can introduce the concept of Migration Potential in terms of Stock (MPS) and we define it as the algebraic sum of past Migration Potentials in terms of flows, a positive MP will increase MPS, while a negative one will lower it.

3. Concluding remarks: policies to be implemented in order to favour circular migration

Even if circular migration cannot be implemented as the main migration strategy for sending countries some adjustments has to be promoted to favour its diffusion and its equity. Specific pension portability rules has to be implemented and efficient job placing and training agency organized.

Specific Portability of Pension

The portability of pension rights is another crucial element. Pensions are part of overall wage, and certain pension rules, such as minimum seniority requirements, may constitute a barrier or an implicit cost in cases of migration.

The primary duty of a pension system should be to insure against longevity risk, that is to grant a stream of income to individuals who have retired from labour market. Payroll taxes are, then, a form of mandatory saving that, at retirement, give entitlement to an annuity.

Many systems, however, require the worker to contribute, for at least a certain number of years, to the system in order to gain entitlement to a pension - i.e. imposition of minimum seniority requirements for access to pension benefits - transforming contributions into mere taxes for all workers who accrue only a few years of seniority - as for example, in the case of seasonal immigrant workers¹³.

However, given the minimum pension requirements, in the absence of particular bilateral agreements on pensions, the worker will never accrue a seniority sufficient for the pension in the host country, because he has worked only five times for 3 months, which adds up to less than one year and half, so that, in this way, he loses all the contributions that have been paid.

The literature on the portability of the pension rights is aware of the many problems related to the migrants status (Holzmann R., Koettl J., Chernetsky T., 2005), various countries have in place bilateral agreements allowing workers to cumulate seniority accrued in different countries. But the more common case is of the foreign worker who has cumulated all the pension rights in a destination country and wants to cash it in the country of origin. Seasonal workers are, instead, often excluded from doing so because they have not reached the minimum contribution threshold.

Perfect portability requires true capitalisation of contributions. Thus, circular workers should be entitled **to some sort of personal pension account** in which they cumulate contributions paid in all the countries in which they have worked, i.e. a sort of mandatory saving deposit in a bank or in a fund. Only in this way would they be free from the above-mentioned implicit cost of migration. The two working options presented above - 12 months at home or 3 abroad - become comparable, and for the origin country circular migration represents an employment strategy which grants the same wage and the same pension.

Emigrants to the Gulf Region are frequently not obliged to pay social security contributions, so that no portability issues arise (Holzmann et al.,2005). However, if a country considers temporary migration as an important employment strategy, it should organise special voluntary contributions to the social security system in the origin country in order to avoid different social citizenships among its workers.

¹³ Let us imagine a worker facing two options for the next 5 years. The first one is to work at home 12 months a year earning a wage of 10 for each month, with a total wage bill per annum of 120 and an overall gross earning in 5 years of 600. The second option is to work each year in a seasonal job for 3 months in a foreign country that pays 40 each month. Following the empirical literature which suggests this equivalence, the second option grants the same yearly wage of 120 and total gross earnings of 600 in 5 years. Suppose furthermore that the two countries have the same pension system with, for example, a payroll tax rate of 15 per cent of the gross wage and a minimum contributory requirement of 5 years. While earning the same gross wage, the circular worker is required to pay contributions of 18 each year in both cases.

Efficient job placing and training agency

Crucial for the success of the project is the structure of job-placing agencies. In principle, these should be public, but they may also be private. The reduction of bureaucracy is very important, but equally significant for the success of the project is the strict monitoring of the project's various phases – recruitment, travel, and stay abroad – in order to prevent the workers' exploitation and the mismanagement of projects etc., important factors which would eventually discourage and undermine the potential circular or temporary migrants' participation.

References

- Agunias R.D., Newland K., 2007, Circular Migration and Development : Trends, Policy Routes, and Ways Forward, MPI Policy Brief.
- Ahearne G.A, Griever L.W. and Warnock E.F., 2004, Information costs and home bias: an analysis of US holdings of foreign equities, Journal of International Economics, 62, pp.313-336.
- Barba G., Bertola G., Sembenelli A., 2006, Off-shoring and immigrants employment: Firm level theory and evidence, mimeo.
- Commission of the European Communities, 2007, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, On Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries.
- Coda Moscarola F., Fornero E., 2003, Immigrazione: quale contributo alla sostenibilita' del sistema previdenziale?, CERP, paper presented in Florence at the CEFIN conference.
- Constant A., Zimmermann K., 2007, Circular Migration: Counts of Exits and Years Away from the Host Country, IZA D.P. n.2999.
- Dayton-Johnson J., Katseli L.T., Maniatis G., Munz R., Papademetriou D., 2007, Gaining from Migration. Towards a new mobility system., OCDE publication, Paris.
- Delgado J., 2006, Single Market Trails Home Bias, Bruegel Policy Brief, n.5.
- Djajic S., 1989, Migrants in a Guest-Worker System, Journal of Development Economics, 31, pp.327-339.
- Dos Santos M.D. and F. Postel-Vinay, 2004, The impact of temporary migration on human capital accumulation and economic development, in Brussels Economic Review, Special issue in skilled Migration ed.M.Beine and F. Docquier, vol.47, n.1, pp.77-88
- Dustmann C., 1994, Return Intentions of Migrants: Theory and Evidence, CEPR Discussion paper series n.906
- Dustmann C., Kirchkamp O., 2002, The Optimal Migration Duration and Activity Choice after Remigration, Journal of Development Economics 67, n.2, pp.351-372.
- European Commission, 2007, Employment in Europe 2007, Ch.3 Working time, work organization and internal flexibility-flexicurity models in the EU.
- Faini R. and A. Venturini (1993), "Trade, Aid and Migrations. Some Basic Policy Issues", European Economic Review, 37, 435-442.
- Faini R., Venturini A., 2007, Growth and migration, Centro D'Agliano Working paper series.
- Global Commission on International Migration, 2005, Migration in an interconnected world: New directions for action, United Nations.
- Guiso L., Sapienza P. Zingales L., 2004, Cultural Biases in Economic exchange, NBER Working Paper 11005.
- Güngör N.D., Tansel A., 2007, Brain drain from Turkey: The case of Professionals Abroad, IZA D.P.2617.
- Holzmann R., Koettl J., Chernetsky T., 2005, Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practice, Social Protection Discussion Series n.0519, World Bank, Washington, D.C.

- Katseli L., Lucas R. E.B., Xenogiani T., 2006, Policies for Migration and Development: A European Perspective, OCDE Policy Brief n.30.
- Lidgard J., Gilson C., 2002, Return Migration of New Zealanders: Shuttle and Circular Migrants, New Zealand Population Review, vol.28, n.1, pp.99-128.
- McCallum J., 1995, National Borders matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns, The American Economic Review, vol.85, n.3, pp.615-623.
- Martin P. L., 2003, Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century, ILO, ILS, Geneva.
- Mortensenn J., 2003, Report of the task force on Cross-border portability of pension rights: An important condition for an integrated market for pension provision, CEPS, Bruxelles.
- Munz R., Straubhaar T., Vadean F., Vadean N, 2007, What are the migrants' contributions to employment growth? A European approach, HWWI Policy paper 3-3 .
- Nitsch V., 2000, National borders and international trade: evidence from the European Union, Canadian Journal of Economics, vol.33, n.4, pp.1091-1105.
- Rannveig Agunias D., 2006, From a zero-Sum to a Win-Win scenario? Literature Review on Circular Migration, MPI.
- Ratha D., Shaw W., 2007, South-South Migration and Remittances, World Bank Working Paper n.102.
- Schiff M., 2007, Optimal Immigration Policy: Permanent, Guest-Worker, or Mode IV?, IZA D.P. 2871.
- Wahba J., 2007, An Overview of Internal and International Migration in Egypt, ERF, WP series n.0703.

Migration circulaire : constructions empiriques pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée

Brahim El Mouaatamid

1. Le Contexte

La migration circulaire a été proposée par la Commission européenne comme éventuel mode de mobilité des personnes entre ses États membres et les pays tiers. Ce mode est proposé dans un contexte migratoire spécifique et dans une perspective de politique migratoire globale de l'UE. Pour l'UE, dans la recherche d'une orientation claire pour sa politique migratoire, la migration circulaire vient s'ajouter aux autres composantes liées à la migration du travail, l'intégration, les frontières externes, le visa Schengen, etc.

L'UE place la migration circulaire au sein de son agenda migration et développement. Les partenariats de mobilité relèvent plutôt de l'approche globale. Le lien est aussi fait entre migration circulaire et migration irrégulière dans la mesure où la première pourrait représenter une opportunité pour contrecarrer la seconde, en plus des sanctions envers les employeurs des migrants irréguliers.

L'UE mise sur le triple gain que pourrait renfermer sa proposition. La migration circulaire pourrait servir à :

- promouvoir le développement des pays d'origine ;
- atténuer les effets de la fuite des compétences ;
- répondre aux besoins du marché du travail à la fois pour les pays de départ et les pays d'arrivée. Élément clé du co-développement.

Il n'en demeure pas moins que d'autres aspects peuvent être associés à cette proposition. Le plus en vue, même s'il n'est pas souvent mentionné, consiste en l'effet de la migration circulaire sur la réduction des efforts à consentir pour l'intégration des migrants, non seulement de la part des pays d'accueil, mais aussi par les migrants eux-mêmes et, dans une moindre mesure, les pays de départ. Les échecs, dont on ignore l'intensité et l'ampleur réelles, sauf à travers quelques indicateurs sur l'emploi et l'éducation des migrants et leurs descendants et des émeutes de populations issues de l'immigration enregistrés récemment, pourraient justifier la proposition de ce mode de mobilité. Toutefois, on ignore la portée de cet aspect chez les trois acteurs en question. Autrement dit, on ignore lequel des aspects les acteurs prennent en compte dans leur prise de décision, individuelle ou politique, de mobilité.

La proposition européenne part de l'idée que la motivation marche mieux que le contrôle et la sanction. La politique devrait chercher à élaborer des incitations pour que les migrants maximisent les effets de la migration circulaire. Quel programme adopter pour la migration circulaire pour qu'elle soit la plus bénéfique possible ?

Malgré le succès apparent - qu'on pourrait comprendre - de la proposition de ce mode de mobilité, des doutes subsistent toujours face aux divers avantages préconisés. Les doutes sont justifiés par une variété de facteurs allant de limites techniques liées à la délimitation du concept lui-même et à la mesure de ses dimensions, ses coûts et ses bénéfices vis-à-vis des avantages présumés, jusqu'aux considérations politiques parfois ambiguës et difficilement saisissables dans la tourmente des négociations politiques entre l'Europe et ses partenaires.

Ainsi, les précurseurs de ce mode de mobilité seraient-ils amenés à mettre sur table une proposition claire aux contours définis mettant en avant les mécanismes d'une telle mobilité ? Le souci principal

de la part des pays tiers va des craintes sur la garantie des droits des migrants en question jusqu'au repli sur la demande d'instauration d'une mobilité accrue des personnes à travers une politique des visas moins contraignante ou même l'instauration de la libre circulation des personnes égale à celles des biens, services et capitaux.

2. Le Concept

Il n'est pas possible de saisir la migration circulaire et d'en mesurer la portée sans isoler ces aspects et ses dimensions mesurables. Pour des considérations méthodologiques, la mesure de la migration circulaire a suscité plusieurs discussions surtout pour les économistes et statisticiens. La CE a proposé une définition (voir après) qui s'inscrit dans l'ordre de ce qui est souhaitable pour cette mobilité. Autrement dit, c'est dans le futur que l'on pourra savoir sur les déterminants et, surtout, l'impact de ce mode de mobilité. Toutefois, trois définitions de la migration circulaire ont retenu l'attention pendant les discussions du CARIM (CARIM, 2008)¹:

- définition adoptée par la CE dans sa communication (2007) comme « une forme de migration gérée de façon à permettre un certain degré de mobilité licite, dans les deux sens, entre deux pays » (COM/2007/248/FINAL). Les deux éléments clés de cette définition sont la 'gestion' et la 'légalité' de la mobilité en question. Ceci sous-entend que l'absence de l'un et/ou de l'autre élément lui ôte son caractère essentiel. Par exemple, un migrant légal faisant le va-et-vient entre deux pays de façon spontanée (non gérée) pourrait ne pas tomber dans cette définition. En outre, la définition fait intervenir seulement deux pays, en l'occurrence le pays d'origine et le pays d'accueil. Toutefois, on pourrait s'attendre à ce que, par extension, cette définition puisse s'appliquer à plusieurs pays ou territoires.
- définition citée par Agunias et Newland (2007) pour désigner les « mouvements de migrants temporaires qui retournent temporairement ». Dans cette définition, on retient l'élément du retour continu vers le pays d'origine sans aucune précision sur l'itinéraire parcouru par le migrant ni surtout sur les durées passées dans le(s) pays d'accueil.
- définition adoptée par Refik Erzan (2008) partant du constat sur l'assimilation du mouvement humain à la viscosité en sciences physiques. L'auteur suppose que théoriquement la mobilité d'une personne au sens large pourrait varier numériquement dans un champ allant de 0 à 1 correspondant aux deux extrêmes de la viscosité. Ainsi, pour lui, 0 correspond à l'état de non mobilité (non migration circulaire) et 1 à l'état théorique de parfaite mobilité ou circularité. Il va jusqu'à considérer que dans toute sorte de liens réel ou virtuel qu'entretient le migrant avec son pays d'origine, il y a une circularité abstraction faite de déplacement physique de cette personne. L'approche trouve sa légitimité dans le développement que connaissent les télécommunications et les médias de nos jours (téléphone, Internet, TV satellitaire, etc.)

3. La mesure

La mesure de la migration circulaire part du concept lui-même et de la manière dont il est défini. Tel qu'il est annoncé dans la communication de la CE, ce mode de mobilité relève du domaine du souhaitable, donc de ce qui est projeté pour le futur. La référence aux expériences passées suppose l'adoption d'une terminologie, déjà connue, se référant à la migration temporaire, saisonnière ou

¹ Cette note s'inspire essentiellement des débats qui ont eu lieu pendant les deux sessions thématiques du CARIM sur " le rôle de la migration circulaire dans le pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée", 17-19 Octobre 2007 et sur " la migration circulaire: expériences, opportunités et contraintes pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée", 27-29 Janvier 2008 (entre décideurs politiques et experts).

même de migration 'circulaire' spontanément adoptée par les migrants sans intervention d'un ou plusieurs autres acteurs pour assurer la gestion et/ou la légalité du mouvement.

L'observation de la mobilité est, par essence même du concept, difficile à exercer. Le migrant circulaire ne pourrait être capté que pendant un instant de son parcours faisant ainsi que l'information sur la totalité du parcours est tronquée. Outre les techniques statistiques appliquées pour l'étude des biographies et histoires de vie, les questions sur les intentions sont souvent aussi utilisées.

En référence à la viscosité, le champ d'investigation s'élargit puisque il s'en suit un élargissement de la population éligible. Il ne s'agit pas seulement de tous les migrants mais aussi de tous les non migrants. Autrement dit, de toute la population. L'existence physique au sein du territoire d'un pays devient un critère de moins en moins significatif avec l'émergence de pratiques virtuelles transcendant les frontières, de la consolidation des réseaux sociaux issus de l'immigration et autres pratiques transnationales au-delà les frontières étatiques des pays d'origine et des pays de résidence.

4. Leçons tirées des expériences passées et prémices d'explorations futures

Dans les discussions actuelles sur la migration circulaire, des exemples ont été conduits du passé migratoire entre les pays du SEM et ceux de l'EU. On a rapporté qu'avant l'instauration des mesures restrictives sur l'entrée des personnes en Europe et ses États membres, une partie de la migration était spontanément circulaire sans être gérée de la sorte. Toutefois, on ne connaît pas assez sur le pouvoir informatif de la référence à cette mobilité. Il serait, par exemple souhaitable d'en savoir l'ampleur, les durées passées par le migrant dans les deux pays de résidence/travail, les activités exercées, les transferts et investissements effectués, les raisons de ce choix, etc. Les quelques travaux du terrain menés dans le passé, notamment au Maroc et en Turquie, grands pourvoyeurs historiques de main d'œuvre pour l'Europe, ne se sont pas penchés directement sur cet aspect. Il n'en demeure pas moins qu'un retour rigoureux vers ces sources d'information aboutira à l'extraction de quelques indications utiles.

En outre, des investigations n'ont pas encore été menées sur le terrain spécialement pour mesurer les dimensions du phénomène. De telles recherches permettront de tirer des conclusions dans le questionnement de plusieurs types de migrants : les migrants actuels, les migrants de retour et les migrants potentiels. Les sous-catégories seront déterminées selon la qualification, l'ancienneté migratoire, etc. l'objectif étant de détecter d'abord, l'existence effective d'une migration circulaire spontanée et de déterminer, ensuite, le mouvement circulaire optimal pour chaque catégorie. Le lien sera ainsi étudié entre les transferts et investissements et les durées et fréquences de la mobilité.

Par ailleurs, quelques expériences de mobilité saisonnière, que l'on peut assimiler par défaut à une migration circulaire, existent depuis quelques années dans le cadre de programmes de placement à l'internationale. La plus en vue de ces expériences concerne le travail saisonnier agricole organisé entre le Maroc et l'Espagne à travers le projet-pilote de l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC) du Maroc financé par le programme MEDA II : «Appui institutionnel à la circulation des personnes». Ce projet est décrit comme « une première expérience dans la mise en place de programme de coopération pour la gestion des flux de migration légale » (ANAPEC).

Dans le cadre de cette mobilité, une part des migrantes répètent l'expérience chaque année dans un cadre régulé et géré par les partenaires; ce qui évoque une certaine circularité. Toutefois, jusqu'à présent, ces expériences ne sont pas rigoureusement évaluées. A part les rares conférences de presse, interviews et autre investigations médiatiques auprès des organisateurs et des migrants mettant en avant, *grosso modo*, « l'exemplarité de l'expérience », on manque d'études sur l'impact de cette mobilité à l'échelle individuelle, sur les ménages et sur la communauté. La mesure de cet impact ne saurait être rigoureusement convaincante sans le lancement d'une recherche sur le terrain auprès des premiers concernés à savoir les migrants et leurs environnements proches.

Aspects de circularité dans les expériences migratoires des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée

Par rapport aux expériences passées, l'exemple le plus cité est celui des migrants turcs en Allemagne, partis pendant les années 1960 dans le cadre des programmes *Gastarbeiter* qui, comme son appellation l'indique (travailleurs hôtes), signifie une présence limitée dans le temps de ces travailleurs censés retourner dans leurs pays d'origine comme ils le souhaitaient. C'était d'ailleurs le cas des premiers travailleurs maghrébins en Europe. Selon plusieurs recherches empiriques, les migrants partaient dans l'objectif de retourner dans le pays d'origine après quelques années de travail et surtout après avoir réuni les ressources financières suffisantes pour construire un nouveau logement et s'assurer une vie décente au retour. Cette situation s'applique aux migrants maghrébins de France, Belgique et Pays-Bas.

Toutefois, le retour définitif des migrants n'a pas reçu la même attention que la migration en cours, de la part des décideurs politiques et des chercheurs. Des estimations ont été récemment entreprises dans quelques pays du SEM à travers les données des recensements appuyées parfois par des enquêtes par interview, mais une évaluation précise de l'ampleur de cette migration de retour reste inconnue. Pourtant, bien des migrants ont choisi le retour au pays d'origine et l'étude de cette sous population selon une démarche comparative aboutirait à mieux connaître, par contraste, les migrants qui sont restés dans les pays d'accueil.

Expérience des marocains et des turcs en Europe

Pour le Maroc, on cite la mise en place depuis des années déjà de programmes de mobilité saisonnière et d'échange de jeunes professionnels avec la France, l'Espagne et l'Italie. De par les effectifs d'émigrants concernés, le cas le plus en vue actuellement concerne l'accord entre le Maroc, à travers son Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi et des Compétences, et l'Espagne, plus particulièrement la commune de Huelva au sud de l'Andalousie. Ce programme a commencé depuis 2005 et concerne actuellement une dizaine de milliers de femmes travailleuses agricoles qui font le déplacement en Espagne, pour une durée souvent de trois mois, consacrée à la collecte fruitière.

Le discours officiel en Espagne comme au Maroc insiste sur la réussite de ce programme et sur ses effets bénéfiques, citant en particulier les revenus épargnés par les travailleuses et les droits sociaux dont elles jouissent pendant leur séjour en Espagne. D'autres citent le taux de retour des migrantes atteignant les 95% et la qualité de leur prestation. Le reproche principal, qui revient dans la critique de ce programme, porte sur leur sélection en tant que femmes qui devraient être séparées de leurs enfants et/ou maris pendant trois mois avec toutes les conséquences sociales qui pourraient s'en suivre. Toutefois, aucune information structurée et fiable n'est collectée auprès des migrantes pour mesurer les effets à l'échelle individuelle de cette mobilité.

Le troisième point concernant la migration marocaine, qui est lié plus ou moins à la migration circulaire, se réfère aux programmes d'aide au retour. Les premiers programmes ont été expérimentés par la France depuis l'arrêt de l'immigration du travail au milieu des années 1970 sous diverses formules : "aide publique à la réinsertion", "réinsertion aidée" et "contrat d'insertion". Aux yeux des analystes, les résultats n'ont pas été à la mesure des attentes des initiateurs de ces politiques malgré le retour d'une centaine de milliers de personnes.

Une deuxième tentative du genre est lancée par l'Espagne depuis septembre 2008 et l'on parle de quelques dizaines de marocains qui ont accepté cette aide au retour mais les résultats ne sont pas clairement connus. Plus de 100 milles immigrés marocains se trouvent en situation de chômage en Espagne suite à la régression économique et surtout à la crise dans le secteur du bâtiment qui emploie la majorité des travailleurs marocains d'Espagne. Le projet de retour lancé récemment, ambitionne d'obtenir le retour définitif dans leur pays d'origine de 200 milles travailleurs marocains en Espagne.

Il semble que l'obstacle principal devant la réussite de ces programmes consiste dans le manque de garanties légales plus rassurantes pour les migrants dans leur choix de retour. Toutefois quelques migrants considèrent que le montant de la compensation financière proposé n'encourage pas le retour.

Pour la Turquie, la migration est connue dans ses débuts par les programmes *Gasterbeiter* quand les migrants turcs émigraient sous contrats de travail. Le maximum de cette migration était atteint en 1967 avant de régresser à partir du milieu des années 1970. L'émigration turque a aussi connu une phase de retour assisté par les pays d'accueil. Actuellement, il y a un plus de 3 millions de migrants turcs dans le monde, dont la majorité en Allemagne et Pays-Bas. Une partie de ces migrants est circulaire, mais elle n'est pas assez connue.

Autres expériences : Egypte, Jordanie et Liban

Il y a d'autres expériences de migration circulaire souvent connues sous le nom de migrations temporaires ou saisonnières. Il s'agit de cas des migrants algériens possédant une double nationalité franco-algérienne et des migrants égyptiens dans les pays du Golfe persique. Le cas de la Jordanie pourrait être assimilé à celui de l'Égypte sauf que très peu d'informations sont disponibles sur les Jordaniens à l'étranger dont l'effectif est estimé à 500-800 milles personnes réparties essentiellement entre les pays du Golfe, les États-Unis et le Royaume Uni.

Toutefois, la Jordanie est un pays d'accueil des travailleurs étrangers dont les égyptiens constituent la majorité. C'est une migration de travail de plus en plus organisée entre les deux pays pour répondre aux besoins de main-d'œuvre, surtout non qualifiée, en Jordanie dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie.

Dans le cas du Liban, comme pour l'Égypte, le caractère temporaire ou permanent de la migration est largement déterminé par la destination. Ceux qui émigrent vers les pays arabes sont les plus enclins au retour temporaire ou permanent. Les raisons de l'émigration (travail, étude, etc.) ne semblent pas avoir un effet sur le désir de retour/circularité. Toutefois, les migrants qui souhaiteraient un jour s'établir au Liban sont supposés être parmi ceux qui reviennent le plus fréquemment. Ceux-là sont de l'ordre d'un quart des migrants.

5. La migration circulaire au vu de ses objectifs

Toute tentative de l'étude de l'opportunité que représenterait la migration circulaire, comme mode de mobilité à trois parties gagnantes, ne saurait être crédible sans la vérification de ce gain au niveau de chacun des objectifs qu'on aurait voulu lui accorder.

5.1 Contrecarrer la migration illégale

Il est clair que la migration irrégulière est un mode de mobilité qui porte préjudice d'une manière ou d'une autre, au migrant, au pays d'accueil et au pays de départ. Mais la question est de savoir si la mise en place d'une mobilité circulaire mettra fin ou, au moins, réduira les flux des migrants irréguliers affluant vers l'Europe. Dans le court terme, la réponse est « oui » si toute autre forme de mobilité, de migration légale en particulier, est maintenue intacte. Toutefois, il a été démontré, que les effectifs des nouveaux arrivants sur les marchés du travail, dont la majorité aspire à la migration, en partie irrégulière, ne peuvent pas tous être absorbés dans le cadre d'une migration circulaire (Venturini, 2008). Là aussi, on peut penser à l'élargissement de la base des bénéficiaires aux dépens d'une réduction des fréquences et/ou durées d'installation dans les pays d'accueil. Mais cela risque de compromettre l'essence de la circularité dont, a priori, le retour et la fréquence sont les deux éléments clés.

Par ailleurs, on ignore les différents effets qu'aurait la mobilité circulaire d'un migrant sur les autres migrants potentiels dans le pays de départ. Surtout ceux qui appartiennent à son environnement le plus proche (famille, voisins, amis, etc.). Est-ce que cela réduira la propension à émigrer suite, par

exemple, aux transferts financiers ou accroîtra suite à l'effet de l'imitation ? Les effets sont appelés à être très différents selon les qualifications des migrants. Ceci nous amène à réfléchir sur l'aspect de la « fuite des compétences ».

5.2 Migration et développement

Quand on parle de l'effet de la migration sur le développement, c'est surtout en référence au développement des pays de départ dont le niveau de développement est souvent considéré inférieur à celui des pays d'accueil. En matière des migrations, quand on parle de développement des pays de départ, deux aspects particuliers sont mis en avant : les transferts d'épargne d'une part et les transferts en capital humain et social d'autre part.

Concernant le transfert d'épargne, les deux variables à examiner sont les transferts financiers des migrants et leurs investissements. L'hypothèse étant que plus le migrant est appelé à retourner le plus souvent au pays de départ, plus il aura tendance à transférer davantage de ses épargnes. Ceci a été vérifié par des études sur le cas de la migration turque. Toutefois, l'exemple de l'Égypte n'est pas clairement conforme à cette hypothèse puisque le montant des transferts financiers vers l'Égypte des migrants égyptiens aux États-Unis d'Amérique, considérés comme des migrants permanents, est équivalent aux transferts provenant des Égyptiens d'Arabie Saoudite, assimilés à des migrants temporaires. Les effectifs des deux groupes de migrants sont presque équivalents mais d'autres variables rentrent en ligne de compte pour la détermination des transferts, comme le niveau des revenus et les catégories des migrants dont on ne peut pas connaître facilement l'ampleur.

Un autre aspect lié au développement, est celui des investissements des capitaux financiers transférés et leur effet sur la production et la création des emplois. Le constat largement admis est que les migrants, permanents ou temporaires, investissent le plus dans le secteur immobilier soit pour s'approprier le logement familial soit pour d'autres fins essentiellement non productives. La question qui se pose est de savoir si la migration circulaire engendrerait une mutation dans le comportement d'investissement des migrants. Un retour aux expériences empiriques est nécessaire pour capter les paramètres optimaux d'une telle mobilité vis-à-vis de l'effet sur les investissements. Il s'agit entre autres, de la durée de séjour dans le pays d'accueil/origine, des qualifications et autres caractéristiques.

Par ailleurs, les transferts en capital humain et la diffusion des effets sociaux de la migration ne sont pas aussi faciles à mesurer que les précédents. Toutefois, l'hypothèse quant à l'impact des ces transferts en cas de circularité reste similaire. Un migrant circulaire aurait tendance à mettre son savoir faire et ses connaissances le plus souvent au profit de son pays de départ. Par ailleurs, l'action du migrant circulaire sur son milieu social et politique de départ aurait tendance à être plus intense pourvu que ce milieu lui assure les garanties nécessaires.

5.3. Limiter les effets négatifs de la fuite des compétences (*brain drain*)

Cet aspect est lié à celui du développement mentionné ci-dessus. On compte souvent sur les migrants qualifiés pour être des *agents de changement*, porteurs de savoir-faire et du capital humain et social une fois de retour vers leurs pays d'origine. Pourtant, pour ces pays, le discours officiel entretient la déclaration selon laquelle le départ des compétences à l'étranger constitue une *hémorragie* économique et sociale. L'argument qui revient dans ce discours est que ces mêmes compétences ont été formées en engageant des investissements du pays de départ. Mais ce n'est pas toujours le cas de tous les migrants puisqu'il y en a qui ont poursuivi en totalité ou en partie leurs études à l'étranger. C'est un discours qui parfois semble être dépassé par les nouvelles données économiques et sociales. Il butte surtout au constat clairement reconnu des changements sociodémographiques ayant conduit à l'arrivée de générations de plus en plus nombreuses et qualifiées sur le marché du travail sans réussir à y être insérées.

Ainsi, à l'opposé, d'autres soutiennent la thèse d'un gaspillage des ressources humaines puisque ces compétences sont parfois sous-utilisées ou carrément non employées. Leur argument se trouve dans la situation du sous-emploi et du chômage auprès des diplômés de l'enseignement supérieur et l'état de saturation atteint dans le secteur public (administration pléthorique au Maroc par exemple) faisant que les diplômés comptent aujourd'hui parmi les candidats à l'émigration irrégulière. En plus, aucun lien entre le niveau de qualification et le montant des épargnes transférées n'est établi pour voir plus clair sur l'effet de compensation des charges supportées par les pays dans la formation et l'éducation des personnes qualifiées.

En l'absence de toute argumentation fondée sur la perte/gain que constitue la migration des personnes qualifiées dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, nul ne peut prétendre les résultats d'une migration circulaire de ces personnes. Toutefois, l'hypothèse dominante est que ces personnes auront l'occasion de mieux valoriser le capital humain acquis dans le cadre d'une migration circulaire assimilable à des cycles de formation et de mise à niveau dans les pays d'accueil.

Des recherches ont établi l'existence, pour chaque pays, d'une proportion optimale de migrants qualifiés permettant d'accroître le bien être social (Stark, 2006).

Cependant, auprès des pays de départ, le discours dominant penche pour une migration zéro de ces personnes qualifiées, notamment celles qui sont en état d'exercer une activité. Ce qui semble a priori une mesure purement préventive et potentiellement préjudiciable pour le droit de la personne à la mobilité et dans la mobilité mais aussi pour le gain social potentiel pour la communauté d'origine.

5.4. Répondre aux besoins du marché du travail

La situation actuelle est caractérisée par des déséquilibres à la fois économiques et démographiques entre pays traditionnels d'immigration et ceux d'émigration. Elle se manifeste par le besoin de plus en plus ressenti en main-d'œuvre pour les premiers, dans certains secteurs économiques, et par le chômage et le sous-emploi endémiques dans les seconds. Ce constat est appelé à s'accroître par l'arrivée massive de nouvelles générations de jeunes dans le marché du travail des pays traditionnels de départ. La confrontation pure et simple de l'excédent de main-d'œuvre chez les uns et de son manque chez les autres fait ressortir un champ sûr de compromis entre les deux situations tout simplement en confrontant la demande des uns et l'offre des autres. Mais la solution ne se résume pas à une simple équation mathématique puisque, surtout pour les pays d'accueil, le migrant n'est pas seulement un facteur de production de par sa force de travail, mais un individu avec des exigences et aspirations sociales nécessitant la garantie d'un certain nombre de droits.

Conclusion

La migration circulaire sous sa forme suggérée par la Commission européenne en tant que mode de mobilité légale et gérée reste une option soumise à l'appréciation de différentes parties intervenantes : pays d'accueil, pays d'origine et migrants. Certes, les termes clairs et exacts d'une telle mobilité n'ont pas été précisés dès le début mais il semble que la démarche est voulue dans le sens d'un travail continu et concerté entre les parties. Toutefois, les objectifs d'une telle proposition figurent parmi les termes relativement clairs jusqu'à présent. A priori, ces objectifs ne peuvent pas être objet de désaccord majeurs entre les intervenants quoique les discussions ont tendance à ne pas se focaliser là dessus. Ce qui représente une lacune en soi de ne pas examiner ce que pourrait être la faisabilité au vu des objectifs.

Par ailleurs, le concept est entré en discussion entre décideurs politiques des pays d'accueil et d'origine et il semble que les migrants sont absents de ce processus que l'on veut gagnant pour toutes les parties. En effet, l'absence d'observations empiriques sur une circularité préexistante et le manque d'implication des migrants dans le processus figurent parmi les lacunes à combler pour garantir les conditions d'une démarche qui se veut participative. Jusqu'à présent, le champ est ouvert aux hypothèses sur ce que serait le comportement, l'attitude et les aspirations des migrants sur ce mode de

mobilité dont ils seraient les acteurs. Alors que les uns vont jusqu'à présumer que la fermeture des frontières a mis fin à une mobilité circulaire spontanée dans le passé et, par là, appellent au retour à la libre circulation des personnes, d'autres estiment que cette option engendrera des flux massifs et incontrôlables de migrants au vu de l'ampleur des déséquilibres démographiques et économiques entre pays d'accueil et pays de départ. L'arbitrage des deux cas de figure ne serait se faire sans revenir sur des observations empiriques portant sur divers stades d'évolution de la mobilité.

Bibliographie

- CARIM proceedings 2008/01. Circular migration meetings: Intensive thematic session: the role of circular migration in the Southern and Eastern Mediterranean countries, 17-19 October, 2007 and CARIM Meeting between policy makers and experts on: Circular migration: experiences, opportunities and constraints for the Southern and Eastern Mediterranean countries, 27-29 January 2008. Robert Shuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute (2008). On line:
< http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/9912/1/CARIM_Proceedings_08_01.pdf>
- Erzan, Refik, 2008. "Circular Migration: Economic Aspects". CARIM AS (2008/31) Robert Shuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute (2008). On line: < http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/8352/1/CARIM_AS%26N_2008_31.pdf>
- Fargues, Philippe, 2008. "Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?". CARIM AS (2008/40) Robert Shuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute (2008). On line:
< http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/8391/3/CARIM_AS%26N_2008_40.pdf>
- Stark, Oded and C. Simon Fan, 2007. "Losses and Gains to Developing Countries from the Migration of Educated Workers: An Overview of Recent Research, and New Reflections", *WORLD ECONOMICS* • Vol. 8 • No. 2 • April-June 2007. On line :
<<http://www.ln.edu.hk/econ/staff/fansimon/World-economics.pdf>>
- Venturini, Alessandra, 2008. "Circular Migration as an Employment Strategy for Mediterranean Countries". CARIM AS (2008/39) Robert Shuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute (2008). On line:
< http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/8390/1/CARIM_AS%26N_2008_39.pdf>

Migration(s) circulaire(s) et l'espace euro-méditerranéen : une perspective institutionnelle et juridique

Nathalie Jouant

Introduction

A l'heure où les Etats industrialisés entendent contrôler les « *moyens légitimes de circulation des personnes* »¹ et lutter contre l'immigration « illégale », des préoccupations d'ordre économique et de développement ont émergé à l'agenda des institutions de l'UE en charge des questions migratoires. Dans le même temps, pour certains pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, l'émigration des jeunes et des travailleurs qualifiés est à la fois le signe d'un échec et d'une opportunité. Echec de leur économie et de leur marché de l'emploi, et opportunité, en termes de réduction de la pression sur le marché du travail et de remises d'épargne.

Dans un premier temps, nous montrons la place que tient la « migration circulaire » dans les propositions des forums internationaux qui ont développé une vision globalisée du marché du travail et promeuvent une migration positive pour le développement des pays d'origine. Dans cette lignée, l'UE, principalement, la Commission, présente la migration circulaire comme une modalité migratoire de nature à créer un cercle vertueux entre migration de travail, contrôle des flux et développement, par le biais d'une plus grande maîtrise des parcours migratoires et la mise en place de mesures incitatives à la migration légale et au retour.

Sur la base des recherches préliminaires réalisées par les experts du CARIM² dans le courant de l'année 2008, nous évaluons dans quelle mesure le cadre juridique et institutionnel en vigueur de part et d'autre de la Méditerranée est de nature à inciter à la circularité au sens promu par la Commission et le Conseil de l'UE.

Par ailleurs, les pays européens n'ont pas attendu les propositions de la Commission en matière d'immigration légale pour satisfaire, avec plus ou moins de succès, leurs besoins propres de main-d'œuvre qualifiée ou non. Nous envisagerons, en particulier, le contenu des accords bilatéraux conclus entre voisins méditerranéens, dans quelle mesure ils invitent ou non à la circularité et le type de migrants qu'ils visent.

Enfin, certaines formes imposées de migrations circulaires soulèvent diverses questions en raison de la qualité du séjour autorisé et de sa nature nécessairement temporaire. Pourquoi le migrant choisirait-il les voies légales de migration si son droit de vivre en famille n'est pas garanti et s'il ne bénéficie pas des avantages sociaux financés par son salaire? Par ailleurs, s'il est sans doute légitime pour les Etats d'accueil et d'origine d'inciter à la circularité, ne faut-il pas aussi prendre en considération, si ce n'est l'absolue liberté, du moins la volonté et l'intérêt du migrant de rester et de faire valoir ses années de séjour auprès des autorités de l'Etat d'accueil ?

¹ J. TORPEY, « Aller et venir : le monopole étatique des moyens légitimes de circulation », in *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, pp. 63-100, Mis en ligne en mars 2006, <http://conflits.org>.

² Voyez les rapports nationaux publiés sur la migration circulaire dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée par le CARIM, les dimensions démo-économiques, juridiques et socio-politiques sont couvertes, www.carim.org

I. Globalisation – Migration temporaire, retour et développement

L'idée de promouvoir la migration circulaire entre les pays occidentaux d'immigration et les pays d'origine de migrants, « en voie de développement », selon un schéma relativement contrôlé, a fait son chemin dans les recommandations des acteurs gouvernementaux des politiques publiques migratoires. En parallèle, les travaux du SOPEMI confirment une tendance générale des pays de l'OCDE à faciliter l'accès des marchés aux travailleurs hautement qualifiés, une tendance à l'augmentation de la délivrance des visas de séjour temporaire ou saisonniers (Royaume-Uni; Norvège; Allemagne) et à la conclusion de nouveaux accords de facilitation de mobilité des jeunes professionnels étrangers (France).³

Le rapport final (2005) de la « Commission Mondiale sur les Migrations Internationales » (CMMI) recommande aux pays d'origine et de destination d'entrer en dialogue pour conclure de nouveaux programmes de migration temporaire de travailleurs. La vocation de ces programmes serait de permettre aux citoyens des premiers de travailler dans les seconds durant une période déterminée, selon des conditions convenues entre gouvernements.⁴ La CMMI estime que « *l'ancien paradigme de l'établissement permanent des migrants fait place progressivement à des migrations temporaires et circulaires* »⁵ et que cet important changement offre des opportunités de développement nouvelles. Récemment, l'Organisation des Migrations Internationales (OIM) s'est engagée dans la mise en œuvre de projets en vue d'encourager la migration circulaire⁶ et la Banque Mondiale a préconisé l'instauration de mécanismes d'encouragement de formes circulaires de migrations entre divers pays européens d'immigration et des pays tels que la Bosnie Herzégovine, la Roumanie, la Géorgie, la Bulgarie et d'autres pays de l'ancienne URSS.⁷

Les pays de destination et d'origine auraient une responsabilité partagée dans le succès de ce nouveau paradigme: les premiers peuvent encourager la migration circulaire en facilitant l'accès à leur territoire et à leur marché du travail alors que les seconds devraient encourager le retour des migrants par une croissance économique stable, un climat d'affaires favorable et des conditions de travail décentes.⁸

La popularité du concept, du moins à ces niveaux de pouvoir, est manifeste, « *Circular migration is high on the agenda of many policymakers in migrant-receiving countries, particularly in the West—despite the formidable challenges of successful implementation* ».⁹

Les avantages perçus du caractère circulaire de la migration légale relèvent d'une vision globalisée du marché du travail,¹⁰ de l'hypothèse que le nombre de personnes cherchant à migrer est en augmentation du fait des disparités démographiques et de développement ainsi que des différences de qualité de gouvernance entre pays source et pays de destination. Le retour étant, par ailleurs, présenté comme potentiellement positif pour la société d'origine dans la mesure où le migrant aura lui-même vécu une expérience migratoire fructueuse du point de vue économique et/ou de sa formation

³ SOPEMI, Tendances des migrations internationales, OCDE, Paris, 2004, pp. 108-109; SOPEMI, Perspectives des migrations internationales, 2006, p. 82.

⁴ CMMI, *Rapport 2005*, p. 17.

⁵ CMMI, *Rapport 2005*, p. 32.

⁶ Temporary and Circular Labour Migration between Colombia and Spain: A model for Consolidation and Replication, (grâce à un financement de la Commission européenne dans le cadre du programme AENEAS). http://www.belgium.iom.int/index.asp?News_ID=504&Selected=1&sm=2.

⁷ World Bank Report, Migrants and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union, 2007.

⁸ CMMI, *Rapport 2005*, p. 34.

⁹ D.R. AGUNIAS & K. NEWLAND, "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward, *MPI-Policy Brief*, April 2007, <http://www.migrationpolicy.org>.

¹⁰ Voyez, le premier Chapitre du CMMI, *Rapport 2005*, « Un monde de travail : les migrants sur un marché du travail globalisé », p. 12.

professionnelle. De ce point de vue, la migration circulaire produirait un véritable *win-win*¹¹ voire un *triple-win*!¹² Soit un scénario éloigné de celui, dramatique et coûteux, qui se déroule actuellement, dans les eaux de la Méditerranée.

II L'approche globale des migrations par l'Union européenne

Avant 2005, il pouvait encore être dit qu'en « *Europe, la question de la « migration circulaire » est largement restée ignorée du débat sur l'immigration. Il y est entièrement centré sur celle de l'installation des migrants, pas sur celle du travail, et sur la présomption que chaque travailleur migrant désire secrètement s'y établir. Le mantra sous-jacent, très répandu mais inexact, étant « qui ne préférerait pas vivre ici ? » étant donné le différentiel de revenus entre l'Europe et le monde en voie de développement* »,¹³ Ces propos semblent aujourd'hui dépassés, la migration circulaire et les partenariats pour la mobilité sont en bonne place sur les tables de négociation de la Commission européenne, des Ministères des affaires étrangères et des Ministères en charge des questions migratoires de certains Etats européens et de certains pays tiers voisins.¹⁴

A la suite des débats des forums internationaux et sous la pression des événements dramatiques qui se jouent en mer méditerranée et aux frontières extérieures de l'UE,¹⁵ le Conseil européen adoptait ses premières conclusions à vocation opérationnelle sur la nécessité d'une approche globale dans le domaine des migrations, avec une attention particulière pour la région méditerranéenne et l'Afrique.¹⁶ Il y soulignait l'urgence d'actions concrètes et notamment la nécessité de « *rendre les migrations bénéfiques pour l'ensemble des pays concernés* » et de viser au renforcement des « *capacités afin de mieux gérer les migrations, notamment en maximisant les avantages pour tous les partenaires de l'immigration légale, tout en respectant les droits de l'homme et le droit de demander l'asile* ». En termes d'actions concrètes, il fût décidé de consacrer une réunion ministérielle *Euromed* aux migrations en 2006,¹⁷ d'étudier comment optimiser les échanges d'informations sur l'immigration légale et les possibilités offertes par le marché du travail.

Ces premières « actions concrètes » étaient largement exploratoires, les objectifs et moyens d'action en matière de lutte contre la migration irrégulière, restant dominants.¹⁸ voyez à ce titre, les actions prioritaires identifiées dans le cadre des relations avec le Maroc,¹⁹ l'Algérie²⁰ et la Libye,²¹ où

¹¹ Soit un pari gagnant pour le pays d'accueil et d'origine, voyez D. R. AGUNIAS, « From Zero-Sum to a Win-Win Scenario : A Literature Review on Circular Migration », September 2006, <http://www.migrationpolicy.org>.

¹² Si on inclut l'intérêt du migrant, voyez D.R. AGUNIAS & K. NEWLAND, *op. cit.*, April 2007.

¹³ N. HARRIS, *op. cit.*, janvier 2005

<http://www.epc.eu/en/ce.asp?TYP=CE&LV=177&see=y&t=42&PG=CE/EN/detail&l=3&AI=415>,

notre traduction du texte original suivant: « the issue of circular migration is largely absent from the debate on immigration in Europe. There the obsession is with settlement, not work, and on the assumption that every worker from abroad that enters Europe secretly wishes to settle. The favourite – and false – mantra is that with such income differences between Europe and the developing world, who could not want to settle? »

¹⁴ Voisins au sens large puisque ni le Cap Vert ni la Moldavie ne participent à la politique européenne de voisinage de l'Union européenne alors que ces deux pays sont les premiers à entreprendre un partenariat pour la mobilité avec l'Union.

¹⁵ Nous nous référons ici en particulier aux événements d'automne 2004 aux frontières hispano-marocaines dans les enclaves de Ceuta et Melilla, sur ces événements, voyez notamment, MIGREUROP, Le Livre noir de Ceuta et Melilla - La politique européenne d'asile et d'immigration tue !, <http://www.migreurop.org/rubrique177.html>.

¹⁶ « Approche globale sur la question des migrations : priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée », annexée aux Conclusions de la Présidence des 15 et 16 décembre 2005. Doc. 15914/1/05.

¹⁷ Elle s'est finalement tenue en décembre 2007, voyez *infra*.

¹⁸ La sécurisation de la mer méditerranéenne est particulièrement visée avec une implication croissante de la coopération avec l'Agence européenne de contrôle des frontières extérieures (FRONTEX).

¹⁹ Mise en œuvre de projets de lutte contre la traite des êtres humains et conclusion la plus rapide possible des négociations sur l'accord de réadmission CE-Maroc.

aucun objectif en termes d'immigration légale n'est mentionné. Suite à ces conclusions, la Commission ne manqua d'ailleurs pas de souligner que l'« approche globale » telle que présentée par le Conseil européen ne l'était pas tant que ça.²² Elle insista sur la nécessité que le partenariat avec les pays tiers porte sur l'ensemble des questions en lien avec la migration, soit non seulement les volets classiques relatifs à la « *lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains* »²³ ainsi que « *l'asile et la protection des réfugiés* »²⁴ mais aussi les migrations légales,²⁵ l'intégration,²⁶ et les questions liées au développement des pays sources,²⁷ thématiques non couvertes par les conclusions du Conseil européen de 2005. Elle insiste, « *une politique commune européenne en matière d'immigration de main-d'œuvre constitue un important élément de l'approche globale. Pour que la politique européenne en matière de migrations soit véritablement globale, l'immigration légale doit être intégrée dans les politiques extérieures et intérieures de l'UE* ».

C'est dans ce contexte qu'apparaît sur l'agenda politique des institutions de l'UE, la migration circulaire. En soutenant ce concept, la Commission européenne²⁸ propose de réaliser un cercle vertueux entre les intérêts des économies et sociétés des Etats d'accueil, les droits et intérêts des migrants et le développement de leur pays d'origine. Il s'agit d'« *optimiser l'impact, en termes de développement, des migrations temporaires* ».²⁹ La circularité serait encouragée en accordant « *prioritairement de nouveaux emplois temporaires aux travailleurs qui ont déjà travaillé sous ce type de régime et ont regagné leur pays à la fin du contrat* » ainsi qu'en leur offrant « une gratification appropriée » pour les encourager à prendre part à ces programmes. Le retour des migrants³⁰ devrait être facilité et encouragé afin d'assurer « une réintégration réussie ». Pour ce faire, des questions telles que la portabilité des droits à la pension, la coordination de la sécurité sociale, la reconnaissance des qualifications et le maintien des réseaux professionnels développés devraient être adressées. Selon la Commission, ces retours peuvent être temporaires ou virtuels, lorsqu'ils sont le fait de résidents

(Contd.) _____

²⁰ Poursuivre la coopération sur la base de l'accord d'association et aboutir le plus rapidement possible sur l'accord de réadmission.

²¹ Adopter le plus vite possible un Plan d'action UE-Libye (cadre de la PVE) sur les migrations.

²² Dans sa Communication de novembre 2006, elle propose « des moyens pour faire en sorte que l'approche adoptée par l'Union européenne soit réellement globale...Elle suggère par conséquent d'inclure d'autres domaines d'action qui n'étaient pas couverts par l'approche globale adoptée en décembre 2005 », Voyez Communication de la Commission, l'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations, COM (2006) 735, du 30 novembre 2006, p. 3.

²³ COM (2006) 735, p. 10.

²⁴ COM (2006) 735, p. 11.

²⁵ Point relatif à l'immigration légale. COM (2006) 735, p. 7.

²⁶ Voyez le point « Intégration et dialogue interculturel », COM (2006) 735, p. 9.

²⁷ La proposition d'encourager les migrations circulaires dans une optique de développement apparaît pour la première fois dans la Communication de la Commission du 1er septembre 2005, COM (2005) 390, « Migration et développement : des orientations concrètes ». L'idée a ensuite été plus précisément développée dans la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, du 16 mai 2007, COM (2007) 248.

²⁸ La proposition d'encourager les migrations circulaires dans une optique de développement apparaît pour la première fois dans la Communication de la Commission du 1er septembre 2005, COM (2005) 390, « Migration et développement : des orientations concrètes ». L'idée a ensuite été plus précisément développée dans la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, du 16 mai 2007, COM (2007) 248.

²⁹ Communication de la Commission du 1er septembre 2005, COM (2005) 390, *op. cit.*

³⁰ Il faut comprendre ici les retours décidés et non les hypothèses d'éloignement du territoire pour des motifs d'ordre public ou de non respect des règles relatives à l'admission ou au séjour. Sur cette distinction lexicale qui a toute son importance pour apprécier la réussite de l'expérience migratoire. Voyez les travaux du MIREM, www.mirem.org.

étrangers vers leur pays d'origine, en vue de contribuer au développement. La Commission s'engageant à « *ce que les droits de résidence dans l'Union européenne des membres de diasporas qui décident de s'engager dans ce type d'activités ne soient pas affectés par des retours temporaires* ».

Dans la communication « Migration et Développement » (2005) l'accent est mis sur la mobilité et le développement, alors qu'en mai 2007,³¹ lorsqu'elle présente sa stratégie en matière de migration circulaire et de partenariats pour la mobilité, la Commission reprend la plupart des éléments et les complète d'une dimension, absente en 2005, soit la coopération des pays tiers dans la « gestion des flux migratoires ». Elle distingue les « partenariats pour la mobilité » de la « migration circulaire ». Les premiers s'inscrivent dans une relation spécifique entre un ou plusieurs pays européens, la Communauté/Union et un pays tiers source, dans une logique contractuelle³² alors que la migration circulaire peut se concevoir comme un schéma migratoire encouragé par un cadre législatif et institutionnel plus général, à l'échelle d'un partenariat ou d'une région et sans que la conclusion d'un accord de réadmission communautaire soit une pré condition.

A l'heure de rédiger ces lignes, ces formules restent encore largement exploratoires et ponctuelles, seuls deux projets pilotes avec la Moldavie³³ et le Cap Vert³⁴ sont en phase de mise en œuvre et incluent des éléments en faveur de la migration circulaire, alors que le Conseil « affaires générales » de juin 2008³⁵ a encouragé la Commission, en étroite collaboration avec les Etats membres et la Présidence à entrer en négociation avec la Géorgie et le Sénégal vers de nouveaux partenariats.

A l'échelle nationale, l'île Maurice s'est récemment engagée avec la France, dans un programme de migration circulaire, avec le soutien de la Commission européenne. Les accords avec le Cap Vert et

³¹ COM (2007) 248.

³² Du côté des pays membres de l'Union/Communauté les engagements peuvent être de nature variée: augmenter les opportunités de migrations légales au profit des ressortissants du partenaire, fournir une assistance technique et/ou financière dans le domaine de la gestion de la migration légale vers l'Union européenne mais aussi à l'échelle intra-régionale et pour les pays source ou de transit, lutter et prévenir l'immigration clandestine. Les modalités de cet engagement varieront selon les cas et dépendront du cadre législatif existant. Dans sa communication, la Commission énumèrent les éléments suivants : - réadmission effective des nationaux et coopération totale à leur identification – réadmission, « dans des circonstances clairement définies » des ressortissants de pays tiers et des apatrides arrivés dans l'UE par le territoire du pays concerné, le cas échéant dans le cadre d'un accord de réadmission – prise d'initiatives visant à décourager à la migration clandestine par des campagnes d'information ciblées – efforts en vue d'améliorer le contrôle et/ou la gestion des frontières avec l'appui éventuel de FRONTEX et/ou d'Etats membres en matière opérationnelle – amélioration de la sécurisation des documents de voyage contre la fraude et la contrefaçon, éventuellement par l'emploi de données biométriques et le cas échéant, améliorer la sécurisation des documents d'identité nationaux à présenter pour leur délivrance – échange d'informations avec les autorités compétentes des Etats membres afin d'améliorer la gestion des frontières – mesures et initiatives spécifiques pour lutter sérieusement contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains dans la logique de la Convention du Conseil de l'Europe, des Protocoles annexés à la Convention des N-U relative à la criminalité transnationale et des cadres régionaux – favoriser la création d'emplois productifs et le travail décent et de manière générale, améliorer l'environnement social et économique car cela contribue à la réduction de la migration clandestine, COM (2007) 248, pp. 4-5.

³³ Un partenariat pour la mobilité, a été initié et annoncé par une déclaration commune en marge du Conseil « Justice et Affaires intérieures » de juin 2008, entre l'Union européenne et les Etats membres qui ont marqué leur intérêt soit la Slovénie, l'Allemagne, la Bulgarie, Chypre, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la République tchèque, la Slovaquie et la Suède. Ce partenariat devrait inclure un volet « migration circulaire ». Voyez, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.d?reference=IP/08/893&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

³⁴ « Joint Declaration on a Mobility Partnership between the EU and the Republic of Cape Verde », cette déclaration émane du Cap Vert, de la Commission européenne ainsi que de l'Espagne, la France, le Grand Duché de Luxembourg et le Portugal soit les Etats membres qui ont une immigration et une diaspora capverdienne. Doc. 9406/08, Brussels, 21 May 2008, www.consilium.europa.eu.

³⁵ « Council Conclusions on enhancing the Global Approach to Migration », 16 June 2008, www.consilium.europa.eu.

l'Ile Maurice³⁶ étant particulièrement intéressants à suivre dans la mesure où ces pays souffrent de la fuite de leurs cerveaux vers l'Union européenne.³⁷

La Province espagnole de Cartaya et l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) du Maroc ont conclu une convention cadre de partenariat en matière de recrutement de main-d'œuvre saisonnière marocaine (fin 2006),³⁸ qualifiée de "Programme de Gestion Éthique de l'Immigration Saisonnière", co-financé par le programme communautaire d'assistance financière et technique aux pays tiers dans les secteurs de l'immigration et de l'asile.

La Commission européenne³⁹ semble déterminée à maintenir et approfondir les éléments de l'approche globale liés aux migrations économiques légales et à la mobilité, même si, dans la communication précitée (2008), seule l'Afrique et les pays à l'Est et au Sud-Est de la frontière extérieure de l'Union sont visés. Alors qu'elle figurait au premier plan des préoccupations du Conseil en 2005, la région méditerranéenne en tant que telle n'est pas visée alors qu'il est fait référence de manière incidente au Partenariat euro-méditerranéen. Il vaut néanmoins la peine de reprendre ici, les mesures que la Commission européenne entend soutenir :

- les efforts destinés à renforcer les capacités des pays tiers en matière de gestion des migrations légales, y compris en facilitant la mission des services nationaux ou des centres autonomes chargés de conseiller les migrants potentiels et/ou leurs ressortissants se trouvant à l'étranger.
- investir dans l'information des migrants potentiels sur les possibilités légales d'entrer dans l'UE et les risques liés à l'immigration clandestine, ainsi que sur leurs droits et obligations dans les pays de destination.
- intensifier les travaux dans les domaines tels que la reconnaissance des diplômes étrangers, l'examen des possibilités de transfert des droits à pension et des autres allocations sociales, la promotion de l'insertion sur le marché du travail aux deux extrémités de la chaîne migratoire, l'inclusion sociale des migrants et le développement des compétences interculturelles, et de leur donner une plus grande priorité.
- veiller à la mise en œuvre complète du train de mesures relatives aux visas pour chercheurs, visant à faciliter l'admission et la mobilité des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.
- promouvoir la mobilité de courte durée, notamment en simplifiant les conditions de déplacement des voyageurs de bonne foi provenant de certains pays tiers, en particulier des pays voisins de l'UE. Ces derniers seront d'ailleurs, s'ils le souhaitent, associés au système d'information sur les visas (VIS), qui deviendra opérationnel en 2009.
- mettre en œuvre et d'évaluer ensuite la première génération de partenariats pour la mobilité, en vue d'y recourir plus largement en tant que mécanisme essentiel de coopération stratégique avec certains pays tiers, tout en tenant compte des priorités extérieures de l'UE

³⁶ Maurice a co-organisé, avec le soutien de la Commission européenne un séminaire de travail « Creating development benefits through Circular Migration in Mauritius », et a conclu avec la France un accord de coopération dont l'objet est de promouvoir la migration circulaire entre les deux partenaires (Accord du 23 septembre 2008 entre le Ministre mauricien des finances et de l'« Economic Empowerment » et le Ministre français, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire). Ces travaux et initiatives politiques s'inscrivent dans le suivi du Global Forum on International Migration and Development, qui s'est tenu à Bruxelles en juillet 2007 où une session, « How can Circular Migration and sustainable return serve as development tools ? », a été dédiée au cas Mauricien, comme projet pilote, « background paper » sur <http://www.gfmd-fmmd.org/en/session/round-table-1/how-can-circular-migration-and-sustainable-return-serve-development-tools>.

³⁷ F. DOCQUIER et H. RAPOPORT, « L'immigration qualifiée, remède miracle aux problèmes économiques européens ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, L-L-N, De Boeck Université, T. XLVI, 2007/1, pp. 95-111.

³⁸ La Convention cadre de partenariat entre l'ANAPEC et la Commune de Cartaya (Espagne), www.carim.org.

³⁹ Communication de la Commission, « Renforcer l'approche globale dans la question des migrations, accroître la coordination, la cohérence et les synergies, COM(2008) 611 du 8 octobre 2008.

- encourager la migration circulaire en prenant ou en renforçant des mesures juridiques et opérationnelles telles que: le recensement des meilleures pratiques et le lancement d'initiatives pilotes en matière de migration circulaire, afin d'accroître la contribution que cette dernière peut apporter au développement dans les pays d'origine et de garantir que cette mobilité répond bel et bien aux besoins du marché dans les pays de destination, sans contribuer à la fuite des cerveaux
- l'étude des possibilités d'octroi aux immigrants en situation régulière d'un droit d'accès prioritaire pour prolonger la durée de leur séjour légal dans l'UE, et l'examen de la transférabilité dans les pays tiers des droits sociaux acquis, notamment les droits à pension.
- développer les centres communs de traitement des demandes de visa afin de faciliter le dépôt des demandes, en particulier avec l'introduction de la collecte des données biométriques.

Ces propositions sont certainement pertinentes mais nous verrons sous les points suivants les difficultés rencontrées par la Commission pour convaincre les Etats membres de la nécessité de développer une approche commune dans le domaine de l'immigration économique et de la facilitation de la mobilité vers l'UE.

III L'Europe a besoin de migrants économiques⁴⁰

En dépit de la fermeture officielle des canaux d'immigration économique et de l'abandon des politiques d'immigration actives, divers Etats membres recrutent ou régularisent, sporadiquement et avec plus ou moins de succès, des travailleurs extra communautaires ceci alors que la Commission européenne défend la nécessité de développer une politique commune d'immigration depuis près d'une décennie⁴¹ et bute généralement sur le refus des Etats membres. On se souvient qu'en 2001, elle espérait défendre auprès des Etats membres une politique commune en matière d'admission légale à des fins d'activités économiques salariées ou indépendantes, via l'harmonisation des conditions d'admission et de séjour à des fins salariales et à titre indépendant.⁴² Depuis lors, sa position a évolué.⁴³ A l'époque, seul un consensus sur les priorités de la lutte contre l'immigration clandestine avait émergé entre les Ministres en charge des questions migratoires et un « Plan global de lutte contre l'immigration clandestine »⁴⁴ avait été adopté. Parallèlement, la pression migratoire augmente aux frontières extérieures de l'UE et l'approche restrictive et sécuritaire qui a jusqu'à présent dominé à l'échelle de l'Union européenne a montré ses limites. Pour dépasser l'échec de 2001 et consolider une approche commune en matière

⁴⁰ Et « les migrants ont besoin d'Europe » pour reprendre les propos tenus par K. ANNAN au Parlement européen le 29 janvier 2004, où il encourageait les Etats européens « à ouvrir de nouvelles filières d'immigration régulière pour les travailleurs qualifiés et non qualifiés, aux fins de regroupement familial et pour des raisons économiques à titre temporaire et permanent ».

⁴¹ Communication de la Commission du 22 novembre 2000, « pour une politique communautaire d'immigration », COM (2000) 757 et notamment, Communication « sur l'immigration, l'intégration et l'emploi », COM (2003) 336, où la Commission reconnaît la nécessité de l'immigration en Europe pour répondre aux besoins du marché du travail et plus récemment la Communication (2008) 359, « Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments ».

⁴² La proposition de directive de la Commission européenne relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM(2001) 386, n'a jamais été discutée au sein du Conseil des Ministres de l'UE à défaut d'un consensus minimal pour démarrer les négociations.

⁴³ La Commission a retiré sa proposition de l'agenda voyez, JOCE C 64/3 du 17 mars 2006 et après consultation des Etats membres et des acteurs des politiques migratoires dans l'Union européenne suite à la publication de son Livre vert a proposé un Programme d'action en matière d'immigration légale pour l'Union. Voyez ci-dessous.

⁴⁴ Doc. 6621/1/02 du 27 février 2002. Voyez aussi Communication de la Commission « sur le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irréguliers », COM (2003) 323 du 3 juin 2003.

d'immigration légale, la Commission a proposé un « programme d'action »⁴⁵ fondé sur une approche, cette fois, sectorielle de l'admission des ressortissants de pays tiers. Sa mise en œuvre s'appuie sur l'adoption de quatre directives relatives à des catégories spécifiques de travailleurs soit les « hautement qualifiés »,⁴⁶ les saisonniers,⁴⁷ les stagiaires rémunérés et les personnes transférées au sein de leur entreprise. A ce jour, seule la proposition relative aux travailleurs hautement qualifiés a été déposée et discutée par les Etats membres en Conseil. Ces directives sectorielles ne visent que les travailleurs salariés et sont complétées par la proposition de directive cadre établissant une procédure de demande unique en vue de l'obtention du permis de séjour et de travail et garantissant un socle commun de droits pour les travailleurs ressortissants de pays tiers.⁴⁸

Un cadre législatif minimal est donc en voie d'élaboration dans le domaine de la migration légale à l'échelle de la Communauté européenne et, bien que les modalités de cette réouverture restent variées et contestées,⁴⁹ un consensus européen vers une politique d'ouverture sélective semble acquis.⁵⁰

Le Conseil européen (2008) a reconnu que « *la migration économique peut contribuer à répondre aux besoins du marché du travail et à atténuer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée* » et le Pacte européen sur l'immigration et l'asile traduit ce consensus, certes non juridiquement contraignant. L'accent est y mis sur la nécessité d'encourager la migration « *temporaire ou circulaire* ». A cette fin, les Etats membres et la Commission sont invités à mettre en œuvre des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte de tous les besoins du marché du travail. Il leur est demandé de renforcer l'attractivité de l'UE pour les travailleurs hautement qualifiés et de faciliter d'avantage l'accueil des étudiants et des chercheurs et leur circulation dans l'UE. Enfin, tout en encourageant la migration temporaire ou circulaire, ils sont invités à veiller à ne pas favoriser la fuite des cerveaux. Pour les chefs d'Etat et de gouvernements, cette circularité ne doit pas relever d'une politique d'immigration libéralisée mais maîtrisée: la migration légale doit être organisée en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil de chaque Etat membre et reste intimement liée à un partenariat avec les pays tiers en matière de lutte contre la migration irrégulière et d'accueil des demandeurs d'asile. Dans le domaine de l'immigration économique légale, le contenu du « Pacte » reflète une tendance identifiable dans divers pays européen d'immigration, plutôt que de voir émerger une politique européenne commune d'immigration légale globale et originale, on retrouve à l'échelle européenne les éléments « *d'une mosaïque très hétérogène et changeante de législations relatives à la migration de travail, de priorités et de réponses politiques apportées aux questions migratoires. Parmi les principales tendances communes, il est permis d'identifier l'influence et l'expansion d'un modèle utilitariste, sélectif et orienté sur les besoins économiques. Ce modèle est soutenu par une doctrine de sélection, orientée sur les bénéfices que peut tirer l'Etat, des migrations, en termes d'intérêts*

⁴⁵ Programme d'action relatif à l'immigration légale du 21 décembre 2005, COM (2005) 669 final.

⁴⁶ Proposition de directive du 23 octobre 2007 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, COM (2007) 637.

⁴⁷ La proposition aurait dû être déposée dans le courant du second semestre 2008 mais la Commission l'annonce pour l'année prochaine.

⁴⁸ Proposition de directive du 23 octobre 2007 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, COM (2007) 638.

⁴⁹ Sur cette question la récente publication de J. VON WEIZSACKER, « Divisions of labour: rethinking Europe's migration policy », *Bruegel Blueprint Series*, October 2008 et S. CARRERA, "Building a Common policy on Labour Immigration: Towards a comprehensive and Global Approach in the EU?", *CEPS, Working Document, n°256*, February, 2007, <http://shop.ceps.eu>.

⁵⁰ Cfr. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen en octobre 2008, doc. 13340/08, www.consilium.europa.eu.

économiques et qui défend le recours à des programmes de recrutement qui intègrent des facilités administratives pour l'entrée et le séjour d'une catégorie spécifique de travailleurs ». ⁵¹

Le discours sur la fermeture officielle des canaux d'immigration économique a donc vécu, de même qu'en principe l'ère des initiatives ponctuelles, unilatérales, non transparentes et désordonnées. Les Etats européens ont manifesté leur accord sur le principe d'une reprise de l'immigration économique temporaire ou circulaire, en coordination avec la Commission européenne, en fonction des besoins de chacun, ainsi que sur la nécessité d'attirer des travailleurs qualifiés sur le marché du travail européen.

IV L'approche globale des migrations et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée

La libre circulation dans l'espace euro-méditerranéen n'apparaît pas (encore ?) comme un objectif politique mutuellement envisageable entre les partenaires. L'adhésion de pays de la rive sud à l'Union européenne, semble formellement impossible en l'état du droit de l'Union et non désirée par divers Etats membres. Quelles qu'en soient les bonnes et les mauvaises raisons, elles dépassent largement l'enjeu migratoire.

Les voisins de l'Est et du Sud Est de la frontière extérieure européenne, bénéficient de « facilités » dans le domaine des visas de court séjour alors que certains, dans la perspective de leur adhésion, ont vocation à passer sur la liste « blanche » du Conseil. La Moldavie et le Cap vert se sont engagés dans des partenariats pour la mobilité avec l'Union et certains Etats membres. Ces partenariats impliquent également des facilités en termes de visas et une approche globale de la question migratoire entre les partenaires.

Avec les voisins du Sud méditerranéen, l'approche globale est d'une autre teneur. Dans une certaine mesure, elle semble moins ambitieuse, malgré les Conclusions du Conseil de 2005 qui visaient cette région en priorité. Bien qu'elle figure dans les plans d'action convenus entre la Commission et les voisins méditerranéens, la facilitation de la mobilité (séjours de moins de trois mois) n'est pas à l'ordre du jour alors que certains partenaires (Maroc – Tunisie) ont fourni de sérieux efforts pour la gestion de leurs frontières. L'approche globale dans la région semble centrée sur la migration de main-d'œuvre temporaire ou circulaire, et sur la venue des étudiants, chercheurs et travailleurs qualifiés, sans que pour ces deux dernières catégories la circularité soit particulièrement recherchée.

C'est dans ce contexte que nous analysons l'adéquation de l'environnement législatif et institutionnel des partenaires à la migration circulaire, soit qu'il soit de nature à décourager la circularité soit qu'il soit neutre par rapport à ce schéma migratoire et donc ne l'encourage pas.

1. La « circulation des personnes » dans l'espace euro méditerranéen ⁵²

« Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays ». ⁵³

On sait par ailleurs que le droit international reconnaît à chaque Etat le pouvoir souverain de contrôler le franchissement de ses frontières internationales. La libre circulation des personnes, dans un monde dominé par le paradigme de la souveraineté et de l'Etat nation ne peut se concevoir qu'entre deux ou plusieurs Etats qui y ont consenti en réduisant au minimum les obstacles administratifs à l'entrée, au séjour et à l'exercice d'une activité professionnelle sur leurs territoires pour les non

⁵¹ S. CARRERA, *op.cit.*, (2007), notre traduction

⁵² Cet espace inclut formellement le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, la Turquie, la Jordanie, la Syrie, le Liban, Israël et la Palestine et les 27 Etats membres de l'Union européenne à titre individuel ainsi que la Communauté européenne en tant que telle. La Mauritanie et la Libye sont également envisagées en leur qualité d'observateurs du Processus de Barcelone.

⁵³ Article 13§2 de la DUDH.

nationaux sur une base de réciprocité. Sans quoi, sous réserve du cas particulier de l'asile, la liberté de quitter son pays est tributaire des conditions d'admission posées par l'Etat de destination. La libre circulation des personnes est une réalité dans l'espace européen commun mais une réalité négociée et progressivement concrétisée, au fil de l'intégration des économies et des politiques des pays membres.⁵⁴ Par ailleurs, elle est loin d'être dénuée de critères utilitaires, puisque au-delà d'un séjour de 3 mois, la circulation doit avoir pour objet la recherche d'un emploi ou l'exercice d'un emploi ou d'une activité indépendante, il est vrai éventuellement en compagnie de la famille et sans exigence de visa ou de permis de travail.

L'espace euro-méditerranéen constitue également une zone privilégiée de coopération et d'intégration économique mais sans perspective d'adhésion des voisins méditerranéens aux institutions de l'Union européenne. L'UE et ses partenaires méditerranéens se sont engagés à développer une zone de paix et de prospérité commune,⁵⁵ ils ont estimé que ce partenariat devait contribuer à réduire la pression migratoire aux frontières sud de l'Union européenne en s'adressant aux causes profondes de l'émigration et en réduisant les écarts de développement entre les deux rives.⁵⁶ Aucune mesure proactive dans le domaine de la migration de travail n'a été programmée à l'échelle du partenariat. La circulation des personnes, bien que figurant en priorité du dialogue social entre les partenaires, ne figure pas au titre des objectifs principaux des accords d'association (sous réserve de l'accord conclu avec l'Algérie) et reste incontestablement, l'un des parents pauvres du processus de Barcelone.⁵⁷ Parallèlement, plus de six ans après la délivrance des mandats de négociation à la Commission européenne,⁵⁸ les voisins méditerranéens sont les seuls « pays cibles »,⁵⁹ à refuser la conclusion d'accords de réadmission. Des accords de réadmission sous des formes diverses ou simplement des pratiques de réadmission ont bien lieu entre les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée et les pays européens mais sur base d'accords

⁵⁴ A l'occasion des derniers élargissements, des mesures transitoires restrictives ont été autorisées par les actes d'adhésion. Douze pays de l'UE (les anciens membres sauf l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni) ont fait usage de la possibilité qui leur était donnée de prendre des mesures transitoires pour limiter l'accès à leur marché du travail aux ressortissants des huit nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale (la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie ont elles aussi imposé des restrictions réciproques sur les flux de main-d'œuvre allant dans l'autre sens). Il a été prévu qu'elles puissent être maintenues pendant une durée maximale de sept ans divisée en trois périodes. La première, commencée en mai 2004 a pris fin le 30 avril 2006. La seconde période transitoire prendra fin le 30 avril 2009 date à laquelle plus aucune restriction ne devraient être imposées sauf à démontrer des risques de grave perturbation, une troisième période permet alors de maintenir des restrictions jusqu'à la fin avril 2011.

⁵⁵ Partenariat Euro-Méditerranéen lancé en 1995 par la Déclaration conjointe des pays méditerranéens (sauf Mauritanie et Libye) et des Ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'Union en novembre 1995. Ce partenariat est caractérisé par la conclusion entre l'UE/Etats membres et chacun de ses partenaires d'accords bilatéraux d'association sous la coupole d'un cadre multilatéral qui offre à la coopération un cadre régional.

⁵⁶ Les partenaires « reconnaissent le rôle important que jouent les migrations dans leurs relations. Ils conviennent d'accroître leur coopération pour réduire les pressions migratoires au moyen, entre autres, de programmes de formation professionnelle et d'assistance à la création d'emplois. Ils s'engagent à garantir la protection de l'ensemble des droits reconnus par la législation existante des migrants légalement installés sur leurs territoires respectifs », Déclaration de Barcelone, novembre 1995, <http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>.

⁵⁷ G. AUBARELL & X. ARAGALL, « Immigration and the Euro-Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends », *Euromesco Papers*, n°47, September, 2005, www.euromesco.net.

⁵⁸ La Commission européenne a reçu mandat du Conseil des Ministres pour entrer en négociation avec le Maroc depuis septembre 2000. En novembre 2002, elle recevait mandat pour négocier avec la Turquie et l'Algérie. Jusqu'à ce jour aucune perspective d'accord n'est en vue.

⁵⁹ Divers pays tiers de la frontière Est ont accepté de conclure des accords de réadmission communautaire soit l'Albanie (7/11/2005), la Bosnie-Herzégovine (08/11/2007), la Moldavie (22/11/2007), le Monténégro (08/11/2007), la Russie (09/04/2007), la Serbie (08/11/2007), l'Ukraine (08/04/2007) et la Macédoine (08/11/2007) de même que certains pays asiatiques : Hong-Kong (11/12/2003), Macao (21/04/2004), le Sri-Lanka (03/03/2005) et la Chine sous la forme spécifique d'un accord de destination particulier qui favorise l'entrée des touristes chinois dans l'Union, cette facilitation entraînant un engagement dans le chef des autorités chinoise de réadmettre leurs nationaux en cas de séjour au-delà de la durée autorisée. Sources : <http://www.mirem.eu/donnees/accords/EU>.

bilatéraux formels ou informels qui ne visent que leurs nationaux.⁶⁰ En raison du champ d'application personnel des accords de réadmission communautaires,⁶¹ des capacités structurelles et institutionnelles des pays d'origine et de transit⁶² et du bénéfice unilatéral que tirerait l'Union de tels accords, les autorités des pays méditerranéens ont continuellement souligné le caractère asymétrique voire l'éonin des accords communautaires de réadmission.⁶³

En réalité et schématiquement, depuis près de 20 ans, les migrations légales en provenance du bassin méditerranéen vers l'« espace Schengen » sont soumises à des obligations strictes en matière de visas et sont essentiellement le fait de migrations familiales⁶⁴ et de demandeurs d'asile, la proportion de travailleurs saisonniers et d'étudiants reste marginale. En parallèle, du mouvement d'eupéanisation des politiques d'immigration,⁶⁵ ces modes traditionnels d'admission ont été progressivement soumis à des conditions plus strictes, alors que ces dernières années sont marquées par une pression migratoire croissante aux frontières euro-méditerranéennes.⁶⁶

Le programme de travail adopté par les ministres euro-méditerranéens à l'occasion des 10 ans de Processus de Barcelone (2005) comble une brèche dans les relations des partenaires, en affirmant que la migration, l'intégration sociale, la justice et la sécurité sont des questions d'intérêts communs et qu'il convient d'offrir de nouvelles opportunités de migration légale et de faciliter la mobilité des personnes. La volonté de soutenir la migration légale dans l'espace euro-méditerranéen est confirmée en novembre 2007, par la tenue de la première conférence *Euromed* entièrement dédiée au thème des migrations. Les conclusions et propositions concrètes d'actions⁶⁷ s'articulent autour de trois axes, soient la « Migration légale », « Migration et Développement » et la « Migration illégale ». La facilitation de la migration légale est considérée comme « l'élément clé de la coopération », le consensus est donc acquis sur la nécessité de promouvoir les opportunités de migration légale et le caractère positif de leur impact en termes de développement. Il est souligné que de telles politiques doivent intégrer les besoins des pays d'origine en termes de transferts de compétences et limiter les inconvénients liés à la fuite des cerveaux. A cette fin, ils souhaitent développer un cadre qui permette de faciliter et simplifier les procédures de recrutement et d'admission des travailleurs migrants.

L'objectif commun des partenaires méditerranéen porte sur un accroissement des opportunités de séjours légaux à des fins d'emploi. Les conditions de ces séjours, leur durée et l'importance quantitative de ces « opportunités » ne sont pas envisagées dans le détail. Cette orientation est

⁶⁰ Voyez la base de données du Mirem: <http://www.mirem.eu/datasets/agreements>

⁶¹ Ils impliquent, l'engagement mutuel (mais en pratique essentiellement au bénéfice de l'Union) de réadmettre tout étranger en situation irrégulière sur le territoire de l'ensemble des Etats membres de l'Union, ces étrangers étant les nationaux de l'autre pays contractant mais également tout étranger dont il peut être prouvé ou présumé qu'il a transité par ses frontières.

⁶² Pour lesquels la gestion des frontières et le contrôle de l'immigration de transit n'est pas une priorité de leur agenda politique.

⁶³ Actes de la Session Thématique relative à la migration circulaire, www.carim.org.

⁶⁴ Le regroupement familial, en tant qu'il permet l'accès à un titre de séjour de longue durée pour des ressortissants de pays tiers est la voie légale la plus empruntée à destination de l'Allemagne (40% pour moins de 20% pour des motifs économiques), de la France (75% pour 17% d'entrées légales à des fins économiques), du Danemark (57% pour 23% d'immigration économique), de la Suède (60%, alors que les réfugiés correspondent à 40%), de l'Italie (57%) et de la Belgique. Source SOPEMI, Perspectives des migrations internationales, 2006, pp. 37-39.

⁶⁵ Mouvement initié par la conclusion de l'accord de Schengen (1985) et de sa convention d'application (1990) et la reconnaissance de compétences dans le domaine de l'asile et de l'immigration à l'Union (dans le cadre du IIIème pilier et dans le cadre du Ier en matière de visas avec le traité de Maastricht de 1992) et la communautarisation de la matière à l'occasion de l'adoption du traité d'Amsterdam (1999).

⁶⁶ P. FARGUES, « How many Migrants from, and to, Mediterranean Countries of the Middel East and North Africa ? », *CARIM AS-2005/16*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2005 and H. DE HAAS, « Turning the tide? Why Development instead of Migration policies are bound to fail », *IMI, WP*, n°2, Oxford University, 2006.

⁶⁷ Conclusions d'Algarve des 18 et 19 novembre 2007.

confirmée à l'échelle du « Dialogue 5+5 », les Ministres des pays impliqués « *ont reconnu l'importance de conclure des accords et d'établir des partenariats en matière de circulation des migrants qualifiés et non qualifiés, ayant des impacts positifs sur le marché de l'emploi* ». C'est donc essentiellement pas la voie d'accords internationaux de main-d'œuvre et ou de travailleurs qualifiés que ces politiques proactives seront mises en œuvre. Nous notons néanmoins la volonté d'établir un cadre de référence à l'échelle régionale. La question de la mise en œuvre de schémas circulaires de migration dans l'espace euro-méditerranéen est donc posée sous le point suivant, nous explorons dans quelle mesure le cadre législatif et institutionnel des partenaires *Euromed* est d'ores et déjà, favorable, neutre ou non adapté à ce schéma migratoire encouragé par la Commission européenne (2007).

2. Migration circulaire - Orientations et cadre juridique européen

Suite à la Communication de la Commission relative à la migration circulaire et aux partenariats pour la mobilité (2007), les chefs d'Etat et de gouvernement ont convenu du sens commun qu'ils entendent donner à la migration circulaire soit « *le déplacement temporaire et légal de personnes entre un ou plusieurs Etats membres et un pays tiers particulier, dans le cadre duquel des ressortissants de pays tiers trouvent un emploi légal dans l'UE ou des personnes résidant légalement dans l'UE retournent dans leur pays d'origine* ». Par emploi légal, le Conseil vise non seulement la main-d'œuvre mais aussi des activités bénévoles, des périodes d'étude ou de formation professionnelle ou « *d'échanges de toute nature* ». ⁶⁹

En termes d'instruments de politique publique, des incitants devraient être prévus afin d'augmenter les effets positifs de la contribution que les migrants et les membres de la diaspora déjà installée apportent au développement de leur pays d'origine » et, cette fois dans une perspective de contrôle des flux, « des sauvegardes empêchant des séjours indûment prolongés et garantissant le retour » doivent être prévues pour éviter « qu'en règle générale, les séjours temporaires ne deviennent permanents ». ⁷⁰ Plus généralement, il est estimé que les migrations circulaires seront facilitées par « un cadre juridique favorisant la mobilité et le retour volontaire ».

Dans les lignes qui suivent, nous envisageons l'adéquation du cadre légal général de l'ordre juridique de l'UE au regard des objectifs affichés en matière de migration circulaire. La politique des visas de court séjour, les mécanismes de contrôle et les instruments spécifiques en matière d'admission sont tour à tour envisagés et commentés.

Visas courts séjours

Tous les nationaux des pays tiers méditerranéens, à l'exception d'Israël, sont soumis à une obligation de visa de type court ⁷¹ en vertu d'une norme européenne commune. ⁷² Cette politique commune des

⁶⁸ Conclusions du « Dialogue 5+5 » d'Evora (Portugal) du 27 mai 2008, IVème Conférence sur les Migrations dans la Méditerranée Occidentale.

⁶⁹ Nous soulignons, voyez COM (2007) 248, *op. cit.*

⁷⁰ Conclusions du Conseil Affaires Générales sur les partenariats pour la mobilité et les migrations circulaires dans le cadre de l'approche globale sur la question des migrations, du 10 décembre 2007, www.consilium.eu.

⁷¹ Soit un visa qui permet à un étranger de solliciter l'entrée sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne (sauf R-U et Irlande) pour des motifs autres que l'immigration, en vue d'un séjour ininterrompu ou de plusieurs séjours dont la durée totale ne dépasse pas trois mois par semestre à partir de la date de première entrée. Cfr. Instructions consulaires communes, JO, C 326 du 22 janvier 2005, pp. 1-149.

⁷² Le Conseil des Ministres fixe une liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa de type court, « La fixation des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et de ceux qui sont exemptés de cette obligation se fait par le biais d'une évaluation pondérée au cas par cas de divers critères liés notamment à l'immigration clandestine, à l'ordre public et à la sécurité ainsi qu'aux relations extérieures de l'Union avec les pays tiers, tout en tenant compte également des implications de la cohérence régionale et de la réciprocité ». Voyez Règlement n°359/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats

visas, mise en place après la signature des accords de Schengen (1985), est souvent pointée comme le symbole des politiques européennes restrictives.⁷³ Si la mobilité des personnes est un objectif poursuivi dans le cadre euro-méditerranéen, comme le laisse entendre l'objectif de libéralisation des échanges entre les deux rives initié par le Processus de Barcelone, l'exigence des visas de court séjour constitue, sans doute, un obstacle à supprimer.⁷⁴

Cette exigence semble, en effet, en conflit avec l'objectif de libéralisation des échanges entre les deux rives initié par le Processus de Barcelone.

En effet, pour obtenir des visas de type court, les ressortissants de pays tiers « *rencontrent souvent des difficultés pratiques* »: absence de consulat dans leur ville, files interminables, délais de procédure très longs et parfois même nécessité de se déplacer dans un pays voisin, coût de la procédure et frais de déplacement.⁷⁵ Cependant, bien que la Commission admette que ces visas constituent un frein sérieux à la mobilité,⁷⁶ leur suppression ou l'octroi de facilités d'obtention pour certaines catégories de migrants, ne sont pas à l'ordre du jour pour les voisins méditerranéens. La possibilité d'accorder des facilitations de visas de court séjour ne figure pas dans le mandat dont dispose la Commission européenne pour négocier la conclusion des accords de réadmission avec le Maroc, l'Algérie et la Turquie.

Les détenteurs de passeports des Régions administratives spéciales (RAS) d'Hong-Kong et Macao sont passés sur la liste des exemptions en matière de visas de type court⁷⁷ alors même que ces régions s'apprêtaient à conclure avec la Communauté européenne un accord de réadmission.⁷⁸

Sans qu'il ne soit encore question d'exemption totale, la Communauté a accordé à certains voisins orientaux, dont certains ne font pas partie de la PEV, des facilitations en termes de visas de court séjour: à la Russie,⁷⁹ l'Ukraine,⁸⁰ aux Balkans occidentaux⁸¹ ainsi qu'à la Moldavie.⁸²

(Contd.)

membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JO*, L 81 du 21 mars 2001, p. 1 et la liste en annexe (dernière mise à jour par Règlement 1932/2006 du 21 décembre 2006, *JO*, L 405 du 30 décembre 2006.

⁷³ Sur ce point voyez, notamment, C. WITHOL de WENDEN, "La politique de visas dans l'espace euro-méditerranéen", *EuroMesco Paper*, n°10, 1999, www.euromesco.net.

⁷⁴ Voyez en ce sens J-Y CARLIER, « Pour la suppression des visas : du pas suspendu du gitan au temps des cigognes; de la libre circulation à la circulation libre », UCL Document, 5, Institut d'études européennes, 1997. Voyez également les actes de la journée d'étude organisée par le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Les visas : nécessaires, utiles, futiles ? », *Revue du droit des étrangers*, n° 143.

⁷⁵ Voyez COM (2007)248, p. 7.

⁷⁶ « L'Union ne peut tenir pleinement ses engagements concernant plusieurs aspects de la politique européenne de voisinage si la possibilité d'entreprendre des voyages de courte durée pour des motifs légitimes continue d'être soumise à autant de contraintes qu'actuellement. Il est vrai, pourtant que nos politiques et pratiques existantes en matière de visas sont souvent source de difficultés et d'obstacles réels... », COM (2006) 726, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁷ Cette exemption est expliquée dans la proposition de règlement de la Commission, COM (2000) 27, pour l'adoption des listes positives et négatives en matière de visas de court séjour en raison des « dispositions prises en matière de politique d'immigration, de contrôle aux frontières de sécurité des documents de voyage et d'identité ».

⁷⁸ Accord entre le gouvernement de la RAS de Hong Kong de la RPC et la CE concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, L 17 du 24 janvier 2004 et accord entre la CE et la RAS de Macao de la RPC concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, L 143 du 30 avril 2004, p. 97.

⁷⁹ Accord sur la facilitation de la délivrance de visas entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie. Les frais de traitement des demandes y sont abaissés et l'exonération totale des frais est prévue dans certains cas (membres de la famille, délégations officielles, responsables publiques, élèves, étudiants,...), Voyez, *JO*, L 129, du 17 mai 2007, p. 27.

⁸⁰ Accord sur la facilitation de la délivrance de visas entre la Communauté européenne et l'Ukraine, l'accord prévoit un allègement des procédures administratives pour certaines catégories d'étrangers, une réduction des frais sur le modèle russe, des visas à entrées multiples d'une durée de validité jusqu'à 5 ans doivent être accordés aux catégories de ressortissants ukrainiens énumérés dans l'accord soit à titre d'exemple les journaliste et les membres de la famille (conjoint et enfants de moins de 21 ans) d'un Ukrainien résident légal dans un Etat membre, voyez, *JO*, L 332, du 18 décembre 2007, p. 70.

⁸¹ Le 18 septembre 2007, une série d'accords en matière d'assouplissement des modalités d'obtention des visas entre la Communauté européenne et l'ensemble des pays des Balkans occidentaux a été signée : avec l'Albanie, la Bosnie et

L'exemption de l'exigence de visas est même envisagée pour cette dernière dans le cadre du partenariat pour la mobilité qu'elle vient d'entreprendre avec l'Union et divers Etats membres. A plus long terme d'ailleurs, pour l'ensemble de ces partenaires, l'objectif est la suppression des visas de court séjour.⁸³

Du côté de la frontière méditerranéenne, les termes de la négociation sont manifestement différents, si la Communauté entend conclure des accords de réadmission avec ses partenaires méditerranéens, elle ne semble pas prête à faciliter la mobilité de courte durée. La seule initiative d'assouplissement en matière de visas de court séjour que l'on puisse signaler à l'échelle euro-méditerranéenne étant la mise en œuvre des conclusions du Conseil de 2003 sur la « *souplesse dans la délivrance des visas aux personnes participant à des réunions Euro-Med* »⁸⁴ !

Pour pallier les difficultés pratiques rencontrées, il a été décidé de rendre « l'outil » plus performant. Un premier centre commun de traitement des demandes de visas pour l'Union européenne a été créé en Moldavie⁸⁵ mais à notre connaissance aucune initiative équivalente n'est prévue pour les voisins du sud de la Méditerranée alors que les capacités des consulats dans la région sont saturées au point que certains Etats membres recourent aux services de sociétés privées pour préparer les dossiers des demandes qui encombrant les consulats.⁸⁶

Par ailleurs, la sécurisation des documents de voyages, l'insertion de données biométriques et la création de banques de données (VIS) sont autant d'initiatives qui tendent à optimiser les fonctions du visa de courte durée⁸⁷ et auxquelles les pays voisins sont invités à collaborer.

Si on conçoit la circularité comme un processus contrôlé et géré par les appareils administratifs, les Etats membres restant compétents pour la délivrance des visas pour un séjour de plus de trois mois, la migration circulaire en ce qu'elle s'adresse à des catégories spécifiques de migrants (étudiants, chercheurs, qualifiés, non qualifiés) n'est pas directement empêchée par l'exigence de visas de type court. Cependant, ces contraintes administratives peuvent compromettre ou rendre à tout le moins plus difficiles, la recherche d'emploi, les voyages de prise de contact, de repérage, à des fins d'entretien, de préparation d'un projet ainsi que les visites de proches pendant le séjour ainsi que les allez-venues pendant le séjour, sans compter les missions ponctuelles à des fins commerciales, de recherche ou d'échanges culturels. L'octroi de visas à entrées multiples de type court et les facilitations de visa

(Contd.) _____

Herzégovine, la République de Serbie, la République de Monténégro et avec l'ancienne République Yougoslave de Macédoine. Soit autant de voisins avec lesquels la Communauté européenne a conclu ou est en voie de conclure un accord de réadmission.

⁸² Accord sur la facilitation de délivrance des visas de court séjour entre la Communauté européenne et la République de Moldova, Décision 2007/840 du Conseil du 29 novembre 2007, JO, L 332 du 18 décembre 2007, pp. 66-67.

⁸³ Voyez le contenu des accords de facilitation en matière de visas et F. TRAUNER & I. KRUSE, "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood", *CEPS Working Document*, n°290, April 2008, www.ceps.eu.

⁸⁴ Cf. Doc. 5784/07 VISA 32 MED 3 COMIX 101 du 31 janvier 2007, www.consilium.eu.

⁸⁵ Ces centres communs réunissent des représentants de divers Etats membres sans représentation consulaire en Moldova. Suite à l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, celle-ci exige maintenant un visa à l'égard de la Moldova. Cette situation nouvelle supposait également que des mesures soient prises pour que cette adhésion ne constitue pas un frein à la mobilité des Moldaves dans la région.

⁸⁶ Voyez à titre d'exemple le nouveau dispositif VISAS-France mis en place par le Consul de France à Alger – « Nouveau dispositif Visas France : 5.200 demandes traitées depuis début octobre », article dans *El Watan*, 22 octobre 2008.

⁸⁷ Ainsi la fonction d'une base de données telle que le Système d'Information des visas (voyez infra) permet d'optimiser le contrôle des demandeurs de visas et le retour des migrants en situation irrégulière (en facilitant leur identification) mais devrait également faciliter la circulation des voyageurs de bonne foi.

⁸⁸ Ce visa est octroyé à certaines catégories d'étrangers qui en raison, notamment, de leur activité professionnelle doivent se rendre fréquemment dans ou plusieurs Etats Schengen, ainsi le visa pour séjour de courte durée peut être délivré pour des séjours multiples, la durée totale de ces séjours ne pouvant excéder trois mois par semestre. La validité de ce visa peut-être d'un an et exceptionnellement de plus d'un an pour certaines catégories de personnes. Les personnes concernées par

constituent des instruments d'assouplissement aux mains de la Communauté dont les partenaires orientaux de l'Union européenne ont bénéficié. Quid des partenaires méditerranéens ?

Visas séjours de plus de 3 mois

Comme nous venons de le souligner, les Etats membres restent titulaires de leur politique de visas pour des séjours de plus de trois mois. De manière systématique, au cours des travaux du CARIM, la facilitation de l'obtention de ces visas et la pratique des visas à entrées multiples ont été pointées comme des éléments incitatifs à la circularité.⁸⁹

Sécurisation des documents – Banque de données des visas et autres dispositifs de contrôle

Dans l'optique de la Commission, pour inciter à la circularité, l'UE devrait être en mesure de faire « *la promesse d'une mobilité continue en échange du respect des règles* ». Le migrant de bonne foi et respectueux des règles imposées par le pays d'accueil se verra offrir de nouvelles perspectives de séjour. La nécessité de contrôle et d'identification du migrant à des fins, soit de sanction ou d'expulsion, soit de facilitation de la mobilité, est un argument qui justifie l'insertion de données personnelles dans des banques de données telles que le Système d'Information en matière de visas (VIS),⁹⁰ et la pratique du tampon à l'entrée et à la sortie du territoire.

En vertu du Code commun des frontières extérieures de l'Union,⁹¹ un « *cachet est systématiquement apposé sur les documents de voyage des ressortissants de pays tiers à l'entrée et à la sortie* », cette obligation permet à la fois d'attester du respect par le migrant des conditions posées à son séjour et d'exercer une pression pour que ces conditions soient respectées.⁹²

Rappelons que seuls les visas de type court font l'objet de ces réglementations européennes. Les visas de long séjour délivrés dans le respect des conditions posées au visa Schengen seront-ils également répertoriés dans les bases de données ?⁹³ Dans une optique de contrôle, cela peut s'avérer utile dans la mesure où ils permettent une libre circulation de type court dans l'espace Schengen et que l'inscription dans la base de données facilite les délivrances ultérieures de visas.

Conditions et procédures d'admission – Approche sectorielle

Dans la perspective de l'approche globale, la migration circulaire est sélective, elle s'adresse à des groupes identifiés de migrants: étudiants, travailleurs qualifiés ou non, personnes en formation professionnelle. Les modalités de la circularité varient en fonction de la qualité du migrant appréciée sur base de son motif d'admission.

(Contd.) _____

ces visas sont des personnes « qui offrent les garanties nécessaires et à l'égard desquelles une des Parties contractantes manifeste un intérêt particulier ». Voyez les Instructions consulaires communes, *op. cit.*

⁸⁹ M CREMONA, "Circular Migration: a legal perspective", *op. cit.*, p.3.

⁹⁰ Il s'agit d'un système d'échange de données relatives aux visas entre les Etats membres dont l'objectif est d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune des visas, la coopération consulaire et la consultation entre les autorités chargées de la délivrance des visas en facilitant l'échange de données. Le principe de création du VIS est acquis, cf. Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), JO, L 213 du 15 juin 2004, pp. 5-7. Voyez aussi la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange des données entre les Etats membres sur les visas de court séjour, COM (2004) 0835 final.

⁹¹ Règlement n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), JO, L 105, du 13 avril 2006, p. 8.

⁹² Voyez l'article 10 du Règlement.

⁹³ Dans sa version initiale la proposition de la Commission couvre effectivement les visas nationaux de long séjour ayant valeur concomitante de visas de court séjour. Par contre l'échange de données sur d'autres visas nationaux de long séjour devra faire l'objet d'un instrument juridique distinct. En effet, pour ces derniers la base juridique applicable n'est pas l'article 62§2 b) TCE soumis maintenant à la codécision mais l'article 63§3 point a) qui suppose encore une décision unanime du Conseil.

Dans le sens Sud-Nord, l'accent est mis sur le caractère temporaire du séjour du migrant et sur la nécessité de rétablir la résidence principale et l'activité principale au pays. La Commission européenne (2007) vise ici les travailleurs saisonniers, les étudiants, les personnes en formation professionnelle, les stagiaires, les chercheurs et bénévoles,⁹⁴ soit les catégories de migrants dont la pertinence du séjour est estimée « par nature » temporaire.

Les travailleurs « hautement qualifiés » sont, par contre, clairement invités à s'installer. Des mesures administratives, en vue de permettre leur retour au pays d'origine pour des périodes plus ou moins longue sans mettre en cause leur titre de séjour au pays d'accueil sont proposées.

Pour l'essentiel, les conditions d'admission de ces catégories de migrants sont encore largement définies par les pays européens à l'échelle nationale. Quelques directives fixent des standards minimum communs et quelques propositions intéressantes ont été déposées sur la table du Conseil des Ministres par la Commission. Il importe de noter que ces directives contiennent, pour la plupart, une clause permettant le maintien par les Etats membres de dispositions plus favorables ou la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux plus favorables. La proposition de directive de la Commission relative aux travailleurs « hautement qualifiés » prévoit une clause plus stricte. Les dispositions de la directive n'écartent pas les dispositions plus favorables⁹⁵ de la législation communautaire mais la Commission se propose de procéder à une harmonisation totale des législations des Etats membres pour de qui est de conditions d'entrées dans le premier Etat membre.⁹⁶

1. Les étudiants et les chercheurs

Dans l'esprit de favoriser l'admission dans l'espace européen qui se veut un « centre mondial d'excellence », deux directives ont été adoptées : l'une sur les étudiants⁹⁷ et l'autre sur les chercheurs.⁹⁸ La directive « chercheurs » précise que « le nombre de chercheurs dont la Communauté devra disposer d'ici à 2010 afin de répondre à l'objectif de 3% du PIB à investir dans la recherche...est évalué à 700.000 personnes ». Le titre de séjour pour les chercheurs doit être d'une

⁹⁴ Des RPT souhaitant participer à des échanges interculturels et interpersonnels (formations, séminaires, visites d'études) et RPT qui veulent exercer une activité de volontariat non rémunérée ayant un objectif d'intérêt général au niveau européen.

⁹⁵ Clause type « Dispositions plus favorables » : « La présente directive est sans préjudice des dispositions plus favorables a) des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre la Communauté ou la Communauté et ses Etats membres, d'une part, et un ou plusieurs pays tiers d'autre part ou b) accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre un ou plusieurs Etats membres ou un ou plusieurs pays tiers ».

⁹⁶ Article 4§2 de la proposition de directive. « La présente directive n'affecte pas le droit des États membres d'adopter ou de conserver, pour les personnes auxquelles elle s'applique, des dispositions plus favorables quant aux conditions d'entrée et de séjour, sauf en ce qui concerne l'entrée dans le premier État membre ». Reste à voir si cette disposition sera conservée dans le texte adopté par le Conseil.

⁹⁷ Directive 2004/114 du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JO, L 375 du 23 décembre 2004, p. 12. Sont couverts par cette directive les « étudiants » (RPT admis dans un établissement d'enseignement supérieur et admis sur le territoire d'un Etat membre pour suivre, à titre d'activité principale, un cycle d'études à plein temps menant à l'obtention d'un titre d'enseignement supérieur reconnu par l'Etat membre, y compris les diplômes, les certificats ou les doctorats obtenus dans un établissement d'enseignement supérieur et peut recouvrir un programme de préparation à ce type d'enseignement), les « élèves » (RPT admis pour suivre des cours d'enseignement secondaire reconnus dans le cadre d'un programme d'échange mis en œuvre par une organisation reconnue par l'Etat membre), les « stagiaires non rémunérés » (RPT admis sur le territoire d'un Etat membre pour une période de formation non rémunérée conformément à la législation nationale), personnes impliquées dans un « programme de volontariat » (soit un programme d'activités de solidarité concrète s'inscrivant dans le cadre d'un programme national ou communautaire et poursuivant des objectifs d'intérêt général).

⁹⁸ Directive 2005/71 du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JO, L 289 du 3 novembre 2005, p. 15. Un « chercheur » au sens de cette directive est « un RPT titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur approprié, donnant accès aux programmes de doctorat, qui est sélectionné par un organisme de recherche pour mener un projet de recherche pour lequel les qualifications susmentionnées sont généralement requises ».

durée d'un an au moins et est renouvelable si la convention d'accueil prévoit une durée plus longue ou est elle-même renouvelée et si les conditions d'admission initiales sont toujours réunies. Le même principe vaut pour les étudiants, le titre de séjour est accordé pour une durée minimale d'un an, sauf si la durée du cycle d'études est inférieure et est renouvelable.⁹⁹

L'Etat membre sollicité pour un séjour « chercheur » doit accorder toutes facilités pour obtenir les visas requis (Art. 14) mais aucun délai n'est fixé. Le principe est que la demande d'admission doit être introduite lorsque le chercheur se trouve en dehors du territoire.¹⁰⁰

L'admission des chercheurs est facilitée via une voie spécifique et indépendante de leur statut juridique auprès de l'organisme de recherche d'accueil.¹⁰¹ Il n'y a pas de procédure de demande de permis de travail, en lieu et place, une convention d'accueil est conclue avec l'organisme de recherche d'accueil. Pour assurer l'attractivité des positions de recherche dans l'UE, l'instrument prévoit l'ouverture à des fonctions d'enseignement (art.11) et entend favoriser et préserver l'unité familiale.¹⁰²

En outre, l'application immédiate du principe de non discrimination dans le domaine des conditions de travail, de la reconnaissance des diplômes et autres qualifications professionnelles et de la sécurité sociale est garantie.¹⁰³

Pour favoriser la mobilité intra-communautaire, une demande de séjour dans un autre Etat membre que l'Etat d'accueil peut être introduite au départ de cet Etat et non nécessairement au départ du pays d'origine comme c'est en principe la règle. Le séjour de moins de 3 mois dans un autre Etat membre est facilité,¹⁰⁴ pour un séjour d'une durée supérieure, la conclusion d'une nouvelle convention d'accueil peut être exigée. Par contre, les titres de séjour accordés aux élèves, stagiaires non rémunérés et volontaires sont accordés, en vertu de la directive, pour une période maximale d'une année, ils ne sont en principe pas renouvelés sauf cas exceptionnels.¹⁰⁵

⁹⁹ Outre la réunion des conditions générales d'admission, le titre de séjour peut ne pas être renouvelé ou être retiré si l'étudiant ne respecte pas les limites imposées à l'accès à des activités économiques ou s'il progresse insuffisamment dans ses études conformément à la législation nationale ou à la pratique administrative. Cf. article 12.

¹⁰⁰ Il appartient aux Etats de définir qui du chercheur ou de l'organisme d'accueil doit introduire la demande. Les Etats peuvent accepter conformément à leur législation nationale que la demande soit introduite alors que le RPT se trouve déjà sur leur territoire. Les Conventions de l'OIT connaissent également la notion. Diverses législations nationales européennes reconnaissent aux travailleurs saisonniers un statut spécifique, dérogatoire par rapport au droit commun du travail et des réglementations particulières s'ajoutent si le travailleur est étranger, ex. Code du travail français.

¹⁰¹ Organisme privé ou public qui doit avoir été agréé par l'Etat membre aux fins de l'application de cette directive.

¹⁰² Sur ce point l'incitant n'est pas tout à fait acquis puisque le principe du droit à venir en famille ou à être rejoint n'est pas réellement consacré par la directive. Il est prévu qu'il appartient à l'Etat membre de décider d'octroyer le titre de séjour aux membres de la famille (il y a donc renvoi à la législation nationale). Il est cependant prévu que la délivrance du titre ne peut être subordonnée à une durée de séjour minimale. Voyez article 9. Ce critère est en dérogation avec le droit commun puisque la directive européenne relative au regroupement familial des ressortissants de pays tiers fixe comme condition dans le chef du regroupement un titre de séjour valable pour une durée d'une année au moins ainsi que « *une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent* », article 3 (Directive 2003/86 du Conseil du 22 septembre 2003, JO, L 251, du 3 octobre 2003, p. 12).

¹⁰³ Voyez article 12 de la directive 2005/71.

¹⁰⁴ La convention d'accueil de l'organisme d'accueil suffit pour autant que les ressources financières pour le séjour dans l'autre Etat d'accueil soient suffisante, si un visa est nécessaire il est délivré dans un délai qui n'entrave pas la poursuite de la recherche (article 13).

¹⁰⁵ Dans des cas exceptionnels, le titre de séjour des stagiaires peut être renouvelé une seule fois et exclusivement pour la durée nécessaire à l'obtention d'une qualification professionnelle reconnue par un Etat membre, conformément à sa législation nationale ou à sa pratique administrative, pour autant que le titulaire continue de satisfaire aux conditions générales d'admission. Cf. article 14.

La mobilité intra européenne des étudiants est également favorisée.¹⁰⁶ Par contre, aucune disposition spécifique n'est prévue en matière de regroupement familial,¹⁰⁷ alors que les étudiants en doctorat sont couverts par cet instrument.

Dans une perspective de circularité, on note que ces instruments ne prévoient pas la mobilité entre le pays d'accueil et le pays d'origine pendant la durée du séjour. L'introduction de permis de séjour à entrées multiples serait une amélioration. Par ailleurs, la Commission européenne (2007) a elle-même estimé qu'un lien plus consistant pourrait être établi entre les statuts d'étudiant et de chercheur. L'accès en qualité de chercheur pouvant être favorisé si le candidat a également déjà étudié dans un pays européen ou le statut d'étudiant pourrait se prolonger en statut de chercheur. De tels liens pourraient également être établis pour les stagiaires rémunérés ou non et l'accès au marché du travail.

2. Les travailleurs saisonniers

La Commission européenne a annoncé, pour le second semestre 2008, une proposition de directive relative à l'admission et au séjour de cette catégorie de travailleurs.¹⁰⁸ Elle n'a pas encore été déposée. Une approche spécifique relative aux travailleurs saisonniers¹⁰⁹ a été jugée souhaitable en raison de la particularité de leur activité et de la précarité qui caractérise souvent les segments du marché du travail où ils sont employés (agriculture, bâtiment, tourisme).¹¹⁰ Ces secteurs sont caractérisés, dans l'UE, par une surreprésentation des immigrés en situation irrégulière, par ailleurs, les ressortissants maghrébins y sont très présents (en France, Espagne et Italie principalement). L'objectif est de fournir aux marchés européens la main-d'œuvre nécessaire tout en accordant « un statut légal sûr » et en « contribuant au développement du pays d'origine » via les salaires perçus, plus élevés qu'au pays.

Le mécanisme devrait combiner les titres de séjour et de travail pendant un certain nombre de mois par an sur 4 à 5 ans. Le réemploi est garanti par le respect des conditions posées au séjour et le retour au pays à la fin de la période d'emploi. Sur cette base, la mobilité est facilitée, légale et répétée. Il est envisagé que les contrats prévoient le remboursement des cotisations de retraite en fin de prestation ou encore incluent une prime, versée par le pays d'accueil, au moment du retour en complément du salaire.¹¹¹

¹⁰⁶ Un RPT déjà admis en qualité d'étudiant, qui demande à suivre une partie des études dans lesquelles il est engagé ou à les compléter par un cycle d'études apparenté dans un autre État membre, est admis par ce dernier dans un délai qui n'entrave pas la poursuite des études en question, tout en laissant aux autorités compétentes suffisamment de temps pour traiter la demande, aux conditions suivantes : il remplit les conditions générales d'admission, a transmis, avec sa demande d'admission, un dossier détaillant l'intégralité de son parcours universitaire et justifiant que le cycle d'études qu'il entend suivre est bien complémentaire à celui qu'il a déjà accompli; et participe à un programme d'échange communautaire ou bilatéral ou a été admis en qualité d'étudiant dans un État membre pour une période d'au moins deux ans. Cette dernière condition ne s'applique pas lorsque, dans le cadre de son cycle d'études, l'étudiant est obligé de suivre une partie de ses cours dans un établissement situé dans un autre État membre. Article 8.

¹⁰⁷ Le droit commun européen s'applique donc, Directive 2003/86, op.cit., or elle tend à favoriser le regroupement familial des RPT avec des perspectives stables de séjour. Le droit des Etats membres peut néanmoins être plus favorable.

¹⁰⁸ Voyez le programme d'action de la Commission relatif à la migration légale, COM(2005)669.

¹⁰⁹ Il n'existe pas encore de définition européenne contraignante de cette notion puisque la proposition de directive de la Commission, annoncée pour le deuxième semestre 2008, n'a pas encore été déposée. La Convention des N-U relative aux droits des travailleurs migrants définit les travailleurs saisonniers comme des travailleurs migrants dont l'activité, de par sa nature, dépend des conditions saisonnières et ne peut être exercée que pendant une partie de l'année (article 2§2b). Cette convention n'est cependant ratifiée par aucun Etat membre de l'Union européenne.

¹¹⁰ Voyez pour une lecture critique de la réglementation française, *Travailleurs étrangers « saisonniers » de longue durée*, Collectif de défense des travailleurs étrangers dans l'agriculture, Marseille, 2007, www.gisti.org/IMG/pdf/halde_200703_codetras.pdf.

¹¹¹ COM (2005) 390, « Migration et développement : des orientations concrètes », pp. 7-8.

3. Les travailleurs hautement qualifiés

La proposition de la Commission relative à l'admission et au séjour aux fins d'emploi hautement qualifié¹¹² est actuellement débattue au Conseil des Ministres, celui-ci devra s'entendre à l'unanimité sur le texte final.¹¹³ Elle vise à « améliorer la capacité de l'Union européenne à attirer les travailleurs hautement qualifiés des pays-tiers et — si nécessaire — à éviter leur départ afin que l'immigration légale contribue davantage à renforcer la compétitivité de l'économie de l'Union, en complétant la série de mesures que l'Union européenne est en train de mettre en place par ailleurs pour remplir les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Elle entend plus particulièrement répondre efficacement et rapidement aux fluctuations de la demande de main-d'œuvre immigrée hautement qualifiée — et compenser les pénuries de compétences actuelles et à venir — en établissant des conditions identiques dans toute l'Union européenne afin de faciliter et d'harmoniser l'admission de cette catégorie de travailleurs, ainsi qu'en favorisant une répartition et un redéploiement efficaces de ces derniers sur le marché du travail de l'UE ». Ceci « d'une manière qui ne compromette pas la capacité des pays en développement à fournir les services sociaux de base et à progresser sur la voie de la réalisation des objectifs de développement du millénaire. Elle comprendra à cet effet des mesures destinées à promouvoir la migration circulaire ».

Comme pour les chercheurs, et dans une moindre mesure pour les étudiants, la proposition contient des mesures attrayantes pour le travailleur et les membres de sa famille. Le champ d'application personnel de l'instrument se définit en fonction de critères communs: contrat de travail, qualifications professionnelles et salaire supérieur à un seuil minimum fixé au niveau national¹¹⁴ et un régime spécifique pour les «jeunes professionnels» est prévu (voyez l'article 6 de la proposition).

La mobilité intra européenne est facilitée pour le titulaire de la « carte bleue européenne ». Il est proposé qu'il puisse se rendre dans un second État membre pour y travailler après deux ans de séjour régulier dans le premier État membre. Par dérogation à la directive relative aux résidents de longue durée, la possibilité de cumuler des périodes de séjour dans différents États membres pour obtenir le statut communautaire de résident de longue durée est envisagée, alors qu'en droit commun, une durée ininterrompue de 5 années de séjour légal dans le même Etat est exigée.¹¹⁵

Une fois ce statut octroyé, les travailleurs hautement qualifiés devraient bénéficier d'une préférence sur le marché du travail par rapport aux autres travailleurs de pays tiers.

La demande de carte bleue est prise en considération et examinée, que le ressortissant de pays tiers concerné réside hors du territoire de l'État membre sur lequel il souhaite être admis ou qu'il y séjourne déjà légalement. Toute facilité pour obtenir les visas doit être accordée.

La carte bleue serait d'une validité initiale de deux ans, renouvelable au minimum pour la même durée. Si la période couverte par le contrat de travail est inférieure à deux ans, la carte bleue est émise pour la durée du contrat de travail, plus trois mois. Durant les deux premières années, l'accès au marché du travail est limité à l'exercice des activités rémunérées pour lesquelles le travailleur a été admis. Au-delà de cette période, l'intéressé bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux emplois hautement qualifiés. Le statut de résident de longue durée permettra

¹¹² COM (2007)637.

¹¹³ A l'occasion du Conseil « Justice et affaires intérieures » du 25 septembre 2008, le Conseil a constaté le soutien global de l'ensemble des délégations au compromis de la Présidence sur une proposition de directive concernant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (Directive dite "Carte Bleue"). Le Conseil a chargé le Coreper de finaliser le texte de la directive sur deux points spécifiques.

¹¹⁴ Voyez l'article 2 b) de la proposition de la Commission, «emploi hautement qualifié : l'exercice d'un travail réel et effectif, sous la direction de quelqu'un d'autre, pour lequel une personne est rémunérée et qui requiert un diplôme de l'enseignement supérieur ou au moins trois ans d'expérience professionnelle équivalente ».

¹¹⁵ Directive 2003/190 du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO, L 16 du 23 janvier 2004, p. 44.

au travailleur qualifié de bénéficier de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès aux activités salariées et indépendantes.¹¹⁶

L'égalité de traitement est également garantie dans les conditions de travail, y compris en matière de salaire et de licenciement ainsi que de santé et de sécurité au travail; la liberté d'association, d'affiliation et d'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute organisation professionnelle, y compris les avantages qui peuvent en résulter; l'éducation et la formation professionnelle, y compris les bourses d'études, conformément au droit national; la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres professionnels, conformément aux procédures nationales; les branches de la sécurité sociale visées par la directive (voyez l'article 14); l'aide sociale, telle que définie par le droit national; le paiement des droits acquis en matière de pension en cas de déménagement dans un pays tiers; les avantages fiscaux; l'accès aux biens et aux services et l'obtention des biens et des services offerts au public, y compris les procédures d'accès au logement et l'assistance offerte par les services de l'emploi.

Contrairement au critère de droit commun, le regroupement familial n'est pas subordonné à une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent et n'est soumis à aucune durée de résidence minimale. Par dérogation également, les permis de séjour des membres de la famille sont accordés au plus tard dans les six mois suivant la date du dépôt de la demande. Les mesures d'intégration au départ du pays d'origine, rendues possibles par le régime de droit commun ne sont pas autorisées et aucune période d'attente pour accéder au marché de l'emploi ne peut être imposée aux membres de la famille.¹¹⁷

Ce statut fort avantageux reste néanmoins précaire, après 3 mois de chômage, la carte bleue européenne peut être annulée, dans ce laps de temps, la recherche d'emploi peut être autorisée. Du reste, l'accent est mis sur l'intégration des migrants « qualifiés » dans les sociétés européennes.

Le souci premier de l'UE est d'attirer les « meilleurs » et de donner le change aux concurrents américains ou canadiens, pays occidentaux de destination préférés des migrants qualifiés de la méditerranée. A la lecture de la proposition, il nous semble que la circularité Sud-Nord n'est pas particulièrement recherchée, il est vrai qu'il est prévu que les périodes d'absence ne pourront être comptabilisées pour retarder l'acquisition du statut de résident longue durée mais il n'est nulle part question de visas à entrée multiples.¹¹⁸ Le retour définitif au pays n'est pas encouragé, par exemple accompagné de périodes de séjour facilitées dans l'UE. La prévention en termes de fuite des cerveaux nous semble donc minime.

4. Les catégories subsidiaires

En droit positif, ce sont les législations et réglementations nationales qui régissent les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins économiques. La Commission européenne, a présenté une proposition de directive¹¹⁹ qui vise « à établir le cadre général d'une approche équitable et fondée sur le respect des droits en matière de migration des travailleurs », inspirée par les principes directeurs dégagés à Tampere (1999) où le Conseil européen avait déclaré que « l'Union européenne [devrait] assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers

¹¹⁶ Certaines restrictions peuvent être maintenues voyez l'article 13§4-6 de la proposition.

¹¹⁷ D'autres dérogations notamment en matière de mobilité intra-communautaire et d'accès au statut de résident de longue durée sont également prévues à l'article 15.

¹¹⁸ Aux fins du calcul de la période de résidence légale et ininterrompue dans la Communauté, et par dérogation à la directive 2003/109, les absences du territoire de la Communauté n'interrompent pas la période et sont prises en considération pour son calcul si elles ne s'étendent pas sur plus de 12 mois consécutifs et ne dépassent pas au total 16 mois sur l'ensemble de la période de 5 ans.

¹¹⁹ Proposition de directive du 23 octobre 2007 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, COM (2007) 638.

qui résident légalement sur le territoire de ses États membres» et «qu'une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne». Sont potentiellement visés tous les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre mais ne peuvent prétendre au statut de résident de longue durée. La garantie d'un socle commun minimum de droit offrirait une forme de reconnaissance aux des travailleurs migrants pour leur contribution à la prospérité de l'économie européenne par leur production et les impôts qu'ils acquittent. Par ailleurs, l'équivalence de droits pourrait également contribuer à réduire la concurrence déloyale favorisée par l'inégalité. La directive vise également à la mise en place d'une procédure de demande unique débouchant sur la délivrance d'un permis de séjour et de travail unique qui facilitera en principe les procédures d'admission.

L'instrument est actuellement négocié au Conseil, rappelons que sa version finale devra être adoptée à l'unanimité sauf entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il est dès lors certainement trop tôt pour fournir un commentaire détaillé mais l'initiative doit sans doute être saluée pour les garanties procédurales qu'il prévoit, la procédure de guichet unique pour le permis de séjour et de travail ainsi que pour le renforcement de certains droits fondamentaux des travailleurs migrants au regard des standards OIT. Précisons néanmoins qu'elle ne couvre pas les travailleurs saisonniers et que le texte est parsemé de conditions relatives à la durée du séjour.

De manière générale, l'ensemble des directives discutées ici n'accordent aucun droit à être admis mais offrent des critères de décisions aux États membres parfois à titre indicatif parfois à titre contraignant pour l'octroi du statut visé par l'instrument.

3. Le droit de l'émigration dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée

Bien que nous ayons choisi d'envisager ici les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée en qualité de pays d'émigration uniquement, et que certains expérimentent des formes de circularité intra-régionale, il importe de garder à l'esprit que la plupart d'entre eux sont également devenus des pays d'immigration. Notre axe de réflexion concerne donc les flux euro-méditerranéens dans une perspective Sud-Nord.¹²⁰ Ce choix se justifie au regard du concept de migration circulaire que nous inscrivons dans « l'approche globale » que l'Union européenne tente de développer avec ses voisins.

3.1. Les cadres juridiques des pays SEM

Pour autant qu'elle ait lieu conformément aux conditions légalement prévues (documents de voyage, postes frontières), la sortie du territoire par les nationaux n'est généralement pas soumise à un contrôle discrétionnaire par les pays SEM. Seuls des pays tels que la Libye et la Syrie posent des conditions plus strictes à la sortie du territoire de leurs nationaux et soumettent leur sortie à une autorisation *ad hoc*. A titre d'incitant même, un pays tel que la Turquie exempte ses nationaux des coûts administratifs liés à l'obtention des visas à des fins de travail à l'étranger.¹²¹ Ce qui peut apparaître comme une bonne pratique en termes d'incitant à l'émigration de travail.

¹²⁰ Pour d'autres perspectives voyez le Mémoire d'entente conclu entre la Jordanie et l'Égypte, M. Y. OLWAN, « Circular and Permanent Migration : A Jordan Perspective », CARIM, AS, 2008/34, Série sur la migration circulaire, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, European University Institute, 2008 ou encore la politique libyenne d'immigration, D. PERRIN, « Aspects juridiques de la migration circulaire dans l'espace euro-méditerranéen – Le cas de la Libye », Série sur la migration circulaire, CARIM AS 2008/23, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, European University Institute, 2008. Pour un aperçu des phénomènes de migration circulaire intra-méditerranéen nous renvoyons également aux contributions de P. FARGUES, « Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean? », CARIM AS 2008/40, Circular Migration Series, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, Institut universitaire européen, 2008 et de T. FAKHOURI, dans la présente publication.

¹²¹ I. KAYA, « Circular Migration and Turkey: A legal perspective », CARIM AS, 2008/37, Circular Migration Series, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.

L'existence de politiques d'émigration (point 2.3.2) et de méthodes d'identification de la main-d'œuvre recherchée ainsi que les capacités institutionnelles du pays sont centrales pour le succès des accords de main-d'œuvre. Si l'on pense aux travailleurs qualifiés ou hautement qualifiés, aux étudiants ou chercheurs, l'initiative individuelle ou institutionnelle des universités et organismes de recherche correctement informés devrait suffire, mais encore faut-il que la mobilité soit fluide, ce qui n'est pas le cas.

Une voie à explorer serait celle de la flexibilité du droit du travail du secteur public ou privé des pays sources. L'existence de mécanismes juridiques autorisant des congés professionnels à des fins d'expériences professionnelles à l'étranger, principalement dans le secteur public, avec la possibilité de retrouver sa position après le retour dans le maintien des droits acquis (ancienneté, pension, etc.) a été considérée par les experts du CARIM comme une bonne pratique à encourager.

En l'état du droit positif, la législation des pays d'origine n'encadre pas suffisamment les formes temporaires d'émigration professionnelle via le maintien des droits sociaux et la coordination des systèmes de sécurité sociale. Il faut dire que sur ce dernier point beaucoup dépend de la loi du pays d'exécution du contrat, soit celle du pays d'accueil mais le pays source joue un rôle clé dans la négociation des accords bilatéraux ainsi que dans le processus de portabilité des droits et la gestion des carrières de leurs nationaux dans les secteurs publics et privés.

A l'occasion des débats menés sur la migration circulaire, des questions relatives à l'état des personnes se sont révélées susceptibles d'interférer avec les critères de recrutement dans le cadre d'expériences de migrations circulaire. A titre d'illustration, le nouveau Code marocain de la famille (2004) permet aux travailleuses saisonnières du programme hispano-marocain, Cartaya-ANAPEC, de s'engager sans l'autorisation formelle de leur mari. Ce qui ne pourrait être le cas en vertu du Code algérien de la famille. Par ailleurs, la préférence manifestée pour les travailleuses femmes dans le cadre des programmes de travail saisonnier pourrait avoir pour effet de discriminer les hommes dans les opportunités de migration légale circulaire. D'un point de vue strictement juridique la légalité de ces conditions de recrutement pourrait être questionnée au regard du droit européen (normes adoptées sur base de l'article 141 TCE). Par ailleurs, d'un point de vue politique cette fois l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière pourrait être manqué dans la mesure où ce sont rarement de femmes mères de famille qui se lancent seules dans l'aventure de l'immigration irrégulière. Le profil majoritaire reste celui des hommes jeunes et célibataires, or ces derniers n'ont pas été visés dans les programmes récents en matière de migration circulaire.

Enfin entre autres déterminants de la circularité maîtrisée, il faut compter sur la qualité des relations internationales entretenues avec les pays d'accueil. Or, comme nous l'avons montré, les pays SEM sollicités par l'UE pour ratifier des accords de réadmission de nature communautaire, s'y refusent.¹²² A l'échelle bilatérale où le champ des négociations est plus souple, la coopération dans la gestion des flux a néanmoins lieu parfois avec le soutien communautaire. Quelque soit finalement le niveau de coopération, lutter contre la migration irrégulière reste une pré-condition aux bénéfices de la migration circulaire Sud-Nord.

Enfin, si le retour des migrants saisonniers et temporaires peu qualifiés est, en principe, assuré par des mécanismes de contrôle et de sanctions, celui des travailleurs plus qualifiés voire hautement qualifiés, des jeunes professionnels et des étudiants que les sociétés européennes courtisent ne pourra être effectif et réussi que dans l'hypothèse où les pays d'origine leur proposent de réelles opportunités et une qualité de vie, qui s'apprécie aussi à l'aune de celle de leur régime politique.

Pour maintenir les liens avec le pays d'origine et donc encourager la circularité, le maintien dans la communauté politique d'origine est un facteur positif. L'Algérie, le Maroc, la Syrie et la Tunisie autorisent en principe l'exercice du droit de vote par les nationaux qui ne résident pas au pays mais

¹²² Point 1.3.2.

selon des modalités qui ne le rendent pas toujours possible en pratique.¹²³ Alors que d'autres exigent le déplacement au pays pour voter (Israël, Turquie), d'autres encore ne reconnaissent pas ce droit aux non résidents (Libye et Mauritanie). Le maintien de la double nationalité reste, par ailleurs, un bon moyen de faciliter la circulation. Le Maroc ne retire pas la nationalité marocaine à celui qui opte pour une autre nationalité mais cette politique, favorable à l'émigration et au maintien du lien, n'est pas généralisée dans la Région.

La Mauritanie retire systématiquement la nationalité mauritanienne à ceux de ces ressortissants qui en choisissent une autre. Le Code algérien de la nationalité autorise la binationalité mais le Président Bouteflika a récemment manifesté une forte hostilité à l'égard des binationaux franco-algérien et de manière générale à l'égard de tout Algérien qui opterait pour la nationalité française.¹²⁴ Ce type de politique n'est certainement pas favorable à la circulation des élites.

A l'aune de nos recherches préliminaires, nous concluons que de manière générale, la législation des pays SEM est neutre au regard de la migration circulaire, c'est-à-dire que sans l'empêcher, elle ne la favorise pas particulièrement.

Le lien avec les nationaux à l'étranger et le développement de politiques proactive d'émigration et de retour par les pays d'origine restent des éléments déterminants de la circularité migratoire organisée.

3.2. Politiques d'émigration

Seuls certains pays méditerranéens ont développé de véritables politiques d'émigration via des institutions spécialisées. Une politique proactive d'émigration peut évidemment favoriser la conclusion d'accords de main-d'œuvre de qualité mais aussi renforcer les liens avec les nationaux à l'étranger et la diaspora. Le Maroc,¹²⁵ la Tunisie, l'Égypte¹²⁶ et dans une certaine mesure l'Algérie ont progressivement développé de telles politiques.¹²⁷

En 1983, l'Égypte adoptait une première loi relative à l'émigration,¹²⁸ le Ministère de l'Emploi et de l'Emigration développe une politique relative à l'émigration des Égyptiens et aux Égyptiens à l'étranger. En 1995, le Ministère algérien des Affaires étrangères a organisé des assises de l'émigration consacrées à l'organisation de la communauté nationale à l'étranger, à sa protection et à la défense de ses intérêts mais aussi au bénéfice qu'elle peut apporter au pays. Finalement, un « Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de la communauté nationale à l'étranger » a été

¹²³ Ce droit est généralement constitutionnellement reconnu mais sa mise en œuvre peut être empêchée en fonction des orientations politiques des gouvernements et d'obstacles techniques. A titre d'illustration les Marocains de l'étranger ont voté et ont été représentés à l'assemblée nationale marocaine entre 1984 et 1992 mais ensuite les modalités de constitution des listes électorales ont de fait exclu les Marocains non résidents. Voyez sur cette question A. BELGUENDOUZ, « Le traitement de la relation entre les Marocains résidant à l'étranger et le Maroc », *CARIM/RR*, 2006/06, Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI), p. 25. La même situation vaut pour la Tunisie, où le Code électoral ne prend pas en considération la situation des Tunisiens non résidents, F. BEN CHEIKH et H. CHEKIR, « La migration circulaire dans le contexte juridique tunisien », *CARIM, ASN*, 2008/25, Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI).

¹²⁴ Article du *Figaro*, du 15 octobre 2007, « Le Président algérien fustige les binationaux », http://www.lefigaro.fr/international/20060629.FIG000000156_le_president_algerien_fustige_les_binationaux.html.

¹²⁵ F. SADIQI, « Migration related Institutions and Policies in Morocco », *CARIM AS*, 2004/5, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2004.

¹²⁶ H. ROMAN, « Egyptian Emigration Policy », *CARIM AS*, 2006/12, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2006.

¹²⁷ H. LABDELAOUI, « La politique algérienne en matière d'émigration et d'immigration », *CARIM AS*, 2005/13, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2005.

¹²⁸ The Emigration and Sponsoring Egyptians Abroad Law, n°111/1983, <http://www.emigration.gov.eg/awards/competition.aspx>.

institué. Cette fonction est restée opérationnelle jusqu'en 2004 mais depuis lors, le poste est resté vacant pour des raisons inexplicables.¹²⁹

Le Forum International des Compétences Marocaines à l'Étranger (FINCOME) a pour objectif d'approfondir les liens avec les compétences marocaines établies à l'étranger,¹³⁰ il y est fait appel à différentes compétences et expertises de la diaspora marocaine pour accomplir des missions depuis l'étranger ou sur place au Maroc, en appui ou dans le cadre des programmes et des plans opérationnels de développement de leur pays d'origine.¹³¹ En outre, un Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger (CCME) a été institué.¹³² Il a pour fonction de fournir au Roi des avis et des recommandations sur les projets de textes législatifs et réglementaires sur l'émigration et les orientations des politiques publiques, ainsi que sur les mesures visant à garantir les droits des Marocains résidant à l'étranger et renforcer leur contribution au développement humain national, régional et local.

En Tunisie, le Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité développe une politique d'émigration aux dimensions sociales, culturelles, économiques et d'information.¹³³ Ces politiques sont mises en œuvre par l'Office des Tunisiens à l'étranger et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

En Mauritanie, c'est simplement le Ministère des affaires étrangères qui est chargé de veiller aux intérêts des Mauritanais expatriés sans que la charge de développer une politique d'émigration lui soit confiée. Il existe bien une Direction de l'Emploi¹³⁴ mais elle ne dispose ni de moyens matériels suffisants ni de ressources humaines suffisamment formées pour s'occuper des questions liées à la Migration Internationale des travailleurs migrants et des membres de leur famille.¹³⁵

Ce modèle correspond à celui en place dans les pays SEM autres que ceux précités. Il est le signe de l'absence d'une politique spécifique à l'émigration, avec une réserve, celle de la Syrie dont le Président a décidé en 2002 de la création d'un Ministère pour les affaires des expatriés en vue d'encourager les investissements financiers au pays par la diaspora.

3.3. Capacités institutionnelles dans le domaine du placement des travailleurs

La capacité des pays source d'identifier les travailleurs recherchés ainsi que ses capacités institutionnelles à procéder au recrutement, à leur éventuelle formation et à leur information ainsi qu'au suivi des dossiers au pays d'accueil et au stade du retour semblent être un des éléments clés des politiques de migration circulaire. Le Maroc, la Tunisie et l'Égypte se distinguent sur ce point même si des améliorations sont nécessaires. D'autres pays tels que l'Algérie et la Mauritanie devraient fournir un effort considérable pour améliorer leurs capacités de gestion.

Au Maroc, la Direction de l'Emploi du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle est chargée de la gestion de la migration économique en coordination avec le Ministère de l'Intérieur

¹²⁹ A. KERDOUN, "Aspects juridiques de la migration circulaire en Algérie", *CARIM AS*, 2008/37, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.

¹³⁰ Pour plus de détails sur ce forum voir son site web : <http://www.fincome.ma/def.asp?codelangue=23&po=2>

¹³¹ K. ELMADMAD, « Migration circulaire et droits des migrants », *CARIM AS*, 2008/26, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.

¹³² Par le Dahir n° 1.07.208 du 21 Décembre 2007 portant création du Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger, disponible sur www.carim.org.

¹³³ A. BEL HADJ ZEKRI, « Les politiques migratoires, les institutions compétentes et leur environnement en Tunisie », *CARIM AS*, 2004/2, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2004.

¹³⁴ Décret n° 131-2007/ PM fixant les attributions du Ministre de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation Professionnelle et l'organisation de l'administration centrale de son Département

¹³⁵ H. RAMDAN, « La Mauritanie et la Convention des N-U sur la protection des droits des travailleurs migrants », *CARIM AS*/2009/, à paraître.

et celui des Affaires Etrangères et les institutions étrangères (missions diplomatiques, institutions internationales et étrangères en charge des immigrés et notamment les institutions chargées de l'emploi et des visas d'émigration et des autorisations de séjour). Le Ministère de l'Emploi et de la Formation des Cadres fournit aux candidats à l'émigration les informations utiles à leurs démarches.¹³⁶ Il exerce une tutelle sur l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC) qui joue un rôle crucial dans la mise en œuvre des programmes de main-d'œuvre. Nous avons déjà souligné le rôle que pouvait jouer le FINCOM.

En Tunisie, le Ministère de l'emploi est en charge de la négociation des conventions bilatérales et multilatérales alors que c'est l'Office des Tunisiens à l'étranger qui assure la mise en œuvre des accords de main-d'œuvre. Par contre, il n'y a pas dans le paysage institutionnel tunisien d'agence sur le modèle marocain de l'ANAPEC, pas plus qu'en Algérie, en Egypte ou dans les autres pays sous étude.

En Algérie, le Ministère de l'emploi et de la solidarité nationale est en charge du placement de la main-d'œuvre alors que le Ministère du travail et de la sécurité sociale participe à la négociation des accords. En Mauritanie, le Ministère de l'Emploi, de l'Insertion et de la Formation Professionnelle organise et suit le placement des travailleurs mauritaniens à l'étranger.

A l'occasion de la première réunion ministérielle euro-méditerranéenne (novembre 2007), les partenaires ont définis une série d'actions communes à mettre en œuvre en vue d'atteindre aux objectifs visés dans leurs conclusions politiques dont le développement de nouvelles opportunités de migrations économiques. Nous les détaillons sous le point qui suit.

4. Les initiatives communes

Face à la multiplication des initiatives dans l'espace euro-méditerranéen, les gouvernements participant au « Dialogue 5+5 » ont prévu le développement d'un site Web « Migrations » en vue de renforcer les réseaux de contacts bilatéraux et multilatéraux et de favoriser la collecte des informations relatives aux projets mis en œuvre en Méditerranée Occidentale, par le biais, notamment, de la création et de la mise en place progressive d'un réseau intranet.

La réalisation de deux séminaires thématiques d'experts, l'un sur la migration circulaire et l'autre sur l'intégration dans les sociétés d'accueil a été décidée, en principe selon un système de co-organisation (Etat du Nord-Etat du Sud).¹³⁷ Un groupe de travail, composé de représentants de chaque pays impliqués dans le Partenariat *Euromed* devrait être mis sur pieds.¹³⁸

Nous attendons les résultats de ces travaux avec intérêt.

En vue de renforcer la coopération euro-méditerranéenne dans le domaine de la gestion de la migration, la Commission européenne via un projet « Euromed Migration II »,¹³⁹ finance la formation et la réflexion de fonctionnaires des pays « euro-méditerranéens » sur des sujets tels que la convergence législative et les réformes institutionnelles, les manières de gérer la migration régulière et irrégulière (...). En outre, quatre groupes de travail composés de hauts fonctionnaires des autorités ministérielles « euro-méditerranéennes » impliqués dans la gestion de la migration, entres autres décideurs politiques, devraient d'ici l'échéance du projet avancer des propositions concrètes de réforme.¹⁴⁰

¹³⁶ Pour plus de détails: http://www.emploi.gov.ma/def.asp?codelangue=23&info=831&date_ar=2007-10-1

¹³⁷ Conclusions du « Dialogue 5+5 » d'Evora (Portugal) du 27 mai 2008, IVème Conférence sur les Migrations dans la Méditerranée Occidentale.

¹³⁸ Conclusions d'Algavre des 18 et 19 novembre 2008.

¹³⁹ www.euromed-migration.eu.

¹⁴⁰ Les thématiques des quatre groupes sont les suivantes : « convergence législative et nécessité de réformer la législation relative à la migration et son cadre institutionnel »; « Migration de travail »; « Réponses institutionnelles et stratégies nationales de lutte contre l'immigration illégale » et « envois de fonds des migrants dans leur pays d'origine ».

Les partenaires euro-méditerranéens se sont engagés à promouvoir la formation de travailleurs depuis leur pays d'origine, en ce compris au niveau linguistique, à mener des campagnes d'information sur les opportunités et conditions d'emplois à l'étranger. Le développement d'agences de placement et de recrutement sur la modèle de l'ANAPEC au Maroc est également considéré comme une action prioritaire.

Les années 2009-2010 devraient voir fleurir des initiatives dans le domaine de la migration circulaire dans le bassin méditerranéen. La crise économique pourrait freiner leurs concrétisations mais à titre d'illustration, l'Espagne a d'ores et déjà indiqué qu'elle maintenait son programme de migration saisonnière-circulaire avec le Maroc.

Nous avons montré que la mise en œuvre de politiques de migration circulaire dépendra largement de la volonté des Etats membres mais aussi de la capacité décisionnelle et de soutien, notamment financier et institutionnel de la Communauté. Dans le point suivant, nous voyons dans quelle mesure la philosophie de la « migration circulaire » imprègne déjà les relations bilatérales entre les pays européens d'accueil et leurs voisins méditerranéens.

V. Accords bilatéraux dans l'espace euro-méditerranéen¹⁴¹

La France, l'Espagne, Luxembourg et le Portugal participent, avec la Communauté européenne, au partenariat pour la mobilité conclu avec le Cap Vert, alors que 15 Etats membres ont engagé avec la Communauté, un partenariat pour la mobilité avec la Moldavie. Ces deux accords de partenariat incluent une dimension de migration circulaire. La France a convenu avec la République de Maurice un accord de migration circulaire, l'Espagne a développé un programme de migration circulaire avec la Colombie. Ces exemples mettent en perspective l'absence ou du moins la quasi absence de tels accords avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée et les pays européens.

A l'échelle européenne, à l'occasion de la Présidence française de l'UE, la France est devenue le porte drapeau de la « nouvelle approche », à l'échelle nationale, depuis son dernier changement de gouvernement et l'instauration d'un Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire, elle multiplie la conclusion d'accords de « gestion concertée des flux migratoires ». L'Espagne promeut également une approche intégrée via ses « accords cadres en matière de coopération migratoire ». Ces deux pays européens se distinguent des autres Etats membres, dans la région, la plupart n'affichent pas leur volonté de proposer des accords spécifiques avec les partenaires méditerranéens (Allemagne) ou n'y poursuivent pas tout à fait les objectifs identifiés par la Commission en termes de migration circulaire (Italie).

Par ailleurs, l'analyse des accords d'association *EuroMed* sont relativement peu relevant en matière migratoire, si ceux conclus avec les pays du Maghreb garantissent la non discrimination des travailleurs en séjour légal et la coordination de la sécurité sociale, celle-ci est intra-européenne et ne concerne pas les relations avec les pays d'origine. Du reste, si la facilitation de la mobilité et de la circulation y est évoquée, ces dispositions apparaissent au titre du dialogue social sans objectif précis et déterminé.

¹⁴¹ Nous avons délibérément laissé de côté l'analyse des accords d'association qui sont des accords bilatéraux conclus à l'échelle d'un pays partenaire et de l'ensemble de l'UE. Bien que pertinents dans le domaine migratoire, ces accords visent surtout à garantir le respect des droits et l'égalité de traitement des travailleurs en séjour légal dans un Etat membre de l'Union ou un pays partenaire et de manière plus générale leur intégration. Aucune mesure de facilitation en termes d'admission n'est prévue. Le transfert des rentes contributives peut certes être considéré comme un incitant au retour mais les taux pratiqués ne sont pas spécialement avantageux.

Le cas français

La France est un des partenaires principaux des pays méditerranéens en termes d'immigration de main-d'œuvre. Dans les années 60, elle a conclu des accords de main-d'œuvre avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et la Turquie.¹⁴² Ces conventions ont été au centre de la politique française de recrutement de main-d'œuvre étrangère jusqu'à la fin officielle de l'immigration à des fins économiques. A cette date, l'exigence de permis de travail pour l'ensemble des étrangers couverts par ces conventions a été réintroduite de même que l'exigence du visa de court séjour.

Des conventions pour la coopération technique et scientifique ont également été conclues avec la Tunisie¹⁴³ et la Turquie¹⁴⁴ en vue cette fois de favoriser les échanges humains d'enseignants, de scientifiques et d'experts.

Plus récemment, elle a conclu des accords relatifs à l'échange de jeunes professionnels avec la Tunisie¹⁴⁵ et le Maroc.¹⁴⁶ Ils permettent aux entreprises françaises de bénéficier d'un recrutement facilité pour des jeunes entre 12 et 35 ans. La France et la Mauritanie ont conclu un accord en matière d'admission de migrants temporaires à des fins de formation (1992). Cet accord porte sur les séjours de courte durée, notamment des étudiants, fonctionnaires et stagiaires mais ne comporte pas de dispositions relatives à la mobilité répétée ni aux facilitations en termes de retour ou des mesures en matière de fuite des cerveaux.

Une nouvelle génération d'accords est proposée par l'actuel gouvernement français aux pays d'origine des migrants en voie de développement. La Tunisie est le premier pays d'Afrique du Nord à conclure un « accord sur la gestion concertée des migrations et le développement solidaire » (signé le 28 avril 2008 mais non encore publié) alors que des négociations sont en cours avec l'Égypte. Cet accord, qui doit encore, à l'heure de rédiger cette contribution, être ratifié par les Parlements des deux pays, poursuit quatre grands objectifs qui correspondent¹⁴⁷ à ceux identifiés par la Commission européenne en matière de migration circulaire.¹⁴⁸

- Faciliter la circulation des personnes entre la France et la Tunisie, notamment en délivrant plus largement les visas dits "de circulation" qui permettent d'accéder librement au territoire français pendant leur durée de validité (un à cinq ans).
- Faciliter l'accès au marché français du travail pour les Tunisiens possédant des compétences de haut niveau ou exerçant des métiers dans lesquels la demande française n'est pas satisfaite. Ces facilités devraient permettre chaque année l'introduction en France de plus de 9000 professionnels tunisiens, selon différentes modalités. Soit au titre de la carte « compétences et talents » (1500) soit au titre d'un contrat de travail dont la qualification professionnelle correspond à une liste de 77 métiers pour lesquels le marché français de l'emploi est totalement ouvert aux ressortissants tunisiens (3500), soit au titre de l'accord « jeunes professionnels » de 2003, soit au titre des travailleurs saisonniers (2500).

¹⁴² Les thématiques des quatre groupes sont les suivantes : « convergence législative et nécessité de réformer la législation relative à la migration et son cadre institutionnel »; « Migration de travail »; « Réponses institutionnelles et stratégies nationales de lutte contre l'immigration illégale » et « envois de fonds des migrants dans leur pays d'origine ».

¹⁴³ Convention de coopération culturelle, scientifique et technique du 3 mars 1973. Une nouvelle convention a été conclue le 26 juin 2003, *JORT*, n°11 du 6-02-2003.

¹⁴⁴ Accord de coopération technique et scientifique de 1965.

¹⁴⁵ Accord du 4 décembre 2003, *JORT*, n°5229-06-2004.

¹⁴⁶ Accord du 24 mai 2001.

¹⁴⁷ Selon les informations disponibles sur le site de l'ambassade de France en Tunisie - <http://www.ambassadefrance-tn.org/spip.php?article566>, consulté le 15 novembre 2008.

¹⁴⁸ Informations obtenues sur le site de l'Ambassade de France à Tunis, <http://www.ambassadefrance-tn.org>.

- Appuyer les actions de développement solidaire entre les deux pays, essentiellement en développant la formation professionnelle, dans les secteurs traditionnels ou dans de nouveaux métiers, en mobilisant les compétences tunisiennes en France autour de projets de coopération technique, technologique, scientifique ou éducatif en Tunisie et en contribuant spécifiquement au développement des régions d'émigration pour créer des activités et des emplois répondant à la situation locale.
- Lutter contre l'émigration irrégulière par des appuis matériels à la prévention et par la collaboration entre les préfetures françaises et les consulats tunisiens en France au cours des procédures de réadmission des personnes en situation irrégulière, dans le respect de leur dignité et de leurs droits fondamentaux.

La France a conclu des accords similaires avec le Sénégal (2006-08), le Gabon (2007), la République du Congo (2007), le Bénin (2007), Maurice (2008), le Cap-Vert (2008) et le Burkina-Faso (2009). Des négociations sont en cours avec le Mali, le Cameroun, Haïti, les Philippines et le Togo. Il ne nous appartient pas ici d'apprécier la qualité et l'efficacité de ces accords fraîchement signés.¹⁴⁹ Par contre, nous notons la forte convergence entre la politique française développée en vue de parvenir à une « immigration choisie et concertée » et les initiatives européennes en matière de migration légale. Convergence certainement favorisée par la récente Présidence française de l'Union (Juillet – Décembre 2008).

Le cas allemand

Le soutien de principe de l'Allemagne aux projets européens favorables à la migration circulaire a été affirmé¹⁵⁰ mais aucun projet concret, si ce n'est le partenariat pour la mobilité avec la Moldavie, n'est actuellement en préparation. Les autorités allemandes ne sont pas prêtes à modifier les critères légaux des quotas actuellement en vigueur. Les besoins de main-d'œuvre non qualifiée, intermédiaire et hautement qualifiés sont reconnus mais la volonté de les organiser sous forme de schémas circulaire de migration avec les partenaires méditerranéens n'est pas affichée. Les chances de séjour permanent pour les travailleurs non qualifiés sont exclues mais plus le niveau de formation professionnelle augmente, plus la pérennisation du séjour est favorisée. Les moyens de soutenir au niveau de la politique nationale les objectifs de la migration circulaire semblent encore à l'étude et l'idée de favoriser la mobilité des travailleurs déjà employés une fois en Allemagne n'est pas traduite dans les initiatives allemandes actuelles.

Le cas espagnol

L'Espagne, comme l'Italie, est devenue un pays d'accueil pour les migrants nord africains dans le courant des années 90. Avec ces derniers, les conventions en matière migratoire se sont multipliées, notamment en matière de réadmission. Avec la Tunisie, des accords de coopération scientifique, culturelle et technique ont été convenus (1991-1992). Elle a conclu avec la Mauritanie un accord sur la régulation et la gestion des flux migratoires de main-d'œuvre qui a fait suite à la réactivation en 2006 d'un accord de réadmission de 2003.¹⁵¹

L'accord hispano-mauritanien vise trois catégories de travailleurs, les « stables », pour une période d'au moins un an, dont le nombre sera fixé en fonction des offres d'emploi disponibles; les

¹⁴⁹ Pour une étude plus détaillée de ces accords voyez la contribution de P. GARCIA ANDRADE à l'occasion du XXème Congrès Odysseus sur la dimension externe de la politique européenne d'asile et d'immigration et les actes à paraître (2009).

¹⁵⁰ Voyez séminaire préparatoire à la 2ème Conférence euro-africaine sur le développement de novembre 2008. Ceci contrairement à la position autrichienne globalement hostile, « Issues Paper on Circular Migration », AK Position Paper, 2008, www.akeuropa.eu.

¹⁵¹ Accord du 25 juillet 2007.

saisonniers, pour une période inférieure à neuf mois par an, dont le nombre sera fixé en fonction des offres d'emploi disponibles et, enfin, les travailleurs en stage, entre 18 et 35 ans, ayant pour objectif de perfectionner leur qualification professionnelle et linguistique, pour une période de 12 mois, susceptible d'être prorogée six mois de plus. Cet accord ne fixe pas de quota au bénéfice de la Mauritanie mais un traitement préférentiel suivant les besoins des entreprises espagnoles. Un comité mixte de coordination et une commission mixte qui fixe les critères de sélection des candidats sont institués. La présélection professionnelle¹⁵² est faite par les autorités de l'Etat d'origine. A ce stade, les travailleurs saisonniers ont la préférence.

Les candidats à la migration bénéficieront de l'égalité de traitement avec leurs collègues espagnols. L'Espagne s'est par ailleurs engagée à financer la création, en Mauritanie, de centres de formation professionnelle. Cependant, l'accord ne comprend pas d'incitation spécifique au retour, si ce n'est l'obligation de quitter l'Espagne au terme du contrat sous peine d'irrégularité, ni d'avantages sociaux tels que la portabilité ou d'engagement de mobilité favorisée.

L'Espagne a conclu des accords cadre en matière de coopération migratoire avec quelques pays d'Afrique.¹⁵³ Elle pratique par ailleurs, une coopération décentralisée pour des coopérations plus spécifiques. La Direction générale de l'Immigration, du Ministère du Travail et des Affaires Sociales est l'organe central pour la préparation des accords de main-d'œuvre, leur mise en œuvre est ensuite décentralisée au niveau des provinces en demande. Les autorités espagnoles disposent d'outils perfectionnés en termes de connaissance du marché du travail. A l'occasion des travaux du CARIM, le Directeur de l'ANAPEC¹⁵⁴ a salué la qualité de la coopération espagnole.¹⁵⁵ La convention de partenariat conclue entre cette agence marocaine et la municipalité de Cartaya (Andalousie) a pour but d'assurer la gestion de l'immigration saisonnière entre les deux pays. Cette coopération ne se limite pas à répondre aux besoins du marché espagnol (la Province de Huelva) mais aussi, et cette orientation est assurée via le soutien financier d'un programme communautaire, dans le double objectif de prévenir l'immigration irrégulière et de garantir un certain niveau d'éthique au stade du recrutement et des conditions de travail de la main-d'œuvre saisonnière étrangère.¹⁵⁶

La Convention cadre fixe les modalités de coopération entre les autorités espagnoles et marocaines alors que des critères de recrutement et des contrats standards ont été élaborer par les deux partenaires. Les personnes recrutées l'ont été sur base de considérations de genre, d'aptitude, d'âge et de situation familiale. Seules des femmes marocaines avec enfants en bas âge ont été recrutées et engagées pour 3 mois, pour un salaire équivalent à celui des travailleurs saisonniers espagnols, leur transport et les démarches administratives ont été pris en charge. Leur salaire a été directement transféré sur un compte bancaire expressément ouvert à cette fin au Maroc. Il semble que ces conditions aient offert aux employeurs et aux autorités des garanties satisfaisantes de qualité du travail et de retour au pays. Pour la période 2008-2009, l'expérience se prolongera, plus du double de femmes devrait être recruté, celles qui

¹⁵² Y. EL YESSA, « L'encadrement juridique des migrations en Mauritanie est-il favorable à la migration circulaire ? », *CARIM, AS, 2008/27*, Série sur la migration circulaire, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.

¹⁵³ Gambie(2006), Guinée Conakry(2006), Cap-Vert (2007), Mali (2007), Niger(2008) alors que d'autres sont en cours de négociation (Cameroun, Ghana, Guinée Bissau). Pour une analyse de ces accords, voyez, P. GARCIA ANDRADE à l'occasion du XXème Congrès Odysseus sur la dimension externe de la politique européenne d'asile et d'immigration et les actes à paraître (2009).

¹⁵⁴ Agence nationale (marocaine) de promotion de l'emploi et des compétences.

¹⁵⁵ L'administration du pays d'origine assure le processus de recrutement et de présélection des candidats, ensuite, une commission mixte composées des administrations des deux pays et des employeurs procède à la sélection définitive. L'Espagne assure après la facilitation en ce qui concerne la délivrance des papiers au niveau du consulat. Le Directeur de l'ANAPEC a salué la clarté de la procédure et la bonne identification des acteurs.

¹⁵⁶ A concurrence de 80%, via le Programme AENEAS-CARTYA, il s'agit d'un projet qui a pour objectif la gestion éthique et socialement responsable des flux migratoires des travailleurs entre l'Afrique et l'Europe, <http://www.aeneas.es/content/view/13/31/lang,fr/>.

ont déjà participé au programme devraient à nouveau être sélectionnées. Il semblerait qu'un contrat définitif au bout de la quatrième année consécutive soit offert à l'ouvrière agricole qui le souhaite.¹⁵⁷

Cette expérience hispano-marocaine, bien que cantonnée à la migration saisonnière, rencontre plusieurs critères de la migration circulaire proposée par la Commission européenne. La migration légale est favorisée dans un secteur où la main-d'œuvre manque et où le travail en situation irrégulière est fortement répandu, la coopération entre pays source et pays d'accueil est institutionnalisée. Du point de vue du développement, c'est essentiellement le salaire gagné par les ouvrières marocaines qu'il faut pointer, en trois mois de travail, elles gagnent l'équivalent d'une année de « revenu minimum garanti » au Maroc. Une lacune importante est à signaler : la portabilité des cotisations sociales prélevées sur le salaire des ouvrières n'est pas prévue. Reste à évaluer l'impact social et familial de ces départs répétés qui sont exclusivement le fait de femmes marocaines. Par ailleurs, le retour est garanti via des moyens que seuls des travailleurs peu revendicatifs acceptent : le salaire est obligatoirement versé au pays d'origine et le lieu de séjour imposé.¹⁵⁸

On peut par ailleurs se demander si de tels programmes participent réellement de la diminution de la pression migratoire. Ce ne sont en effet certainement pas ces femmes, mères de famille qui auraient pris le risque d'une traversée clandestine.

Le cas italien

L'Italie n'a pas conclu d'accord de main-d'œuvre étrangère avant la fin des années 90. Le pays était jusqu'alors principalement un pays d'émigration. Elle a conclu avec la Tunisie un accord pour l'emploi des travailleurs saisonniers. Un seul autre accord bilatéral de même nature a été convenu avec l'Albanie. Par ailleurs, l'Italie pratique une politique de quotas en fonction, notamment, de la nationalité des travailleurs,¹⁶⁰ ils sont monnayés en fonction des engagements pris par le pays d'envoi en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Suite à la conclusion d'un accord de réadmission avec la Tunisie, l'Italie s'est engagée, à délivrer 3000 permis de séjour par an à des ressortissants tunisiens de qualifications moyennes. L'accord n'a pas bien fonctionné,¹⁶¹ si entre 2000 et 2004, 2000 à 5000 Tunisiens sont partis, leur nombre a ensuite considérablement chuté avec l'instauration de nouvelles exigences administratives du côté italien. L'Égypte (pour les travailleurs saisonniers principalement)¹⁶² et le Maroc¹⁶³ sont également des partenaires privilégiés. De manière générale, il semble que les employeurs soient découragés par la bureaucratie italienne et les orientations restrictives prises par le gouvernement italien ces dernières années. Un point positif mérite d'être souligné, la conclusion de ces accords a poussé les autorités tunisiennes à développer leurs capacités

¹⁵⁷ « Le Maroc offre sa main-d'œuvre à l'Espagne », <http://www.afrik.com/article15440.html> consulté le 24 novembre 2008.

¹⁵⁸ Ce qui est contraire à l'article 39§1, « Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit de circuler librement sur le territoire de l'État d'emploi et d'y choisir librement leur résidence », de la Convention des NU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Convention, non ratifiée par l'Espagne (par aucun État membre de l'UE d'ailleurs) mais bien par le Maroc.

¹⁵⁹ Du 15 mai 2000, *JORT*, n°54 du 7 juillet 2000.

¹⁶⁰ Voyez pour l'Algérie Décret Fussi (2007), un accord de travail avec le Maroc en 2005 complété par un Protocole en 2007 et un accord de travail avec l'Égypte en 2005, voyez P. GARCIA ANDRADE, *op. cit.*

¹⁶¹ A. BEL HADJ ZEKRI, « La dimension politique de la migration circulaire en Tunisie », *CARIM ASN*, 2008/17, Série sur la migration circulaire, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.

¹⁶² H. ROMAN, « Italian-Egyptian model in Managing the Emigration from Egypt to Italy. Dimensions & Prospects », *CARIM ASN*, 2008/18, Circular Migration Series, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.

¹⁶³ Des projets soutenus par des financements européens sont en cours pour améliorer la coopération institutionnelle, la formation et la sensibilisation des jeunes à l'immigration illégale, M. G. VIGLIETA, « L'expérience italienne », *document pour la réunion d'experts sur la migration légale en vue de la 2^{ème} Conférence ministérielle euro-africaine Migration et développement*, mars 2008.

institutionnelles en matière de placement des travailleurs à l'étranger. Enfin, les objectifs premiers de la politique extérieure d'immigration italienne semblent être, outre, la lutte contre l'immigration irrégulière, la promotion des flux légaux et des capacités de gestion. L'adhésion concrète aux objectifs de la migration circulaire, en matière de développement et de circularité n'est pas encore très affirmée.

Conclusions

- Dans le bassin euro-méditerranéen, **l'heure n'est pas encore à la libre circulation, ni à plus de mobilité** (dans le sens circulation de type court). Du concept de migration circulaire tel qu'envisagé par la Commission européenne (2007), il reste surtout, au stade des accords gouvernementaux, un consensus sur l'ouverture de nouvelles voies légales d'immigration à des fins de travail dans les secteurs en demande, en contre partie d'une coopération dans la gestion des flux. Il s'agit d'une mobilité plus contrôlée et sélective, éventuellement accompagnée de formation ponctuelle et spécifique des migrants. Si elle peut servir le développement des pays d'accueil et d'origine dans le respect des droits et intérêts des migrants, elle ne correspond pas à un réel changement structurel des relations euro-méditerranéennes dans le domaine de la mobilité.
- De part et d'autre de la Méditerranée, **le dialogue bilatéral et régional sur les conditions de la migration légale a repris**, non seulement en vue de réduire les flux d'immigration irrégulière vers l'UE mais aussi en vue de réaliser un bénéfice mutuel. Cette opportunité doit être saisie dans les comités de suivi et groupes de travail mis en place par les accords d'association des partenaires euro-méditerranéens desquels **il est permis d'attendre des mesures concrètes afin de faciliter la circulation des travailleurs migrants** (portabilité des pensions, coordination des régimes de sécurité sociale).
- Le **Maghreb** est certainement une région propice au développement de la migration économique Sud-Nord qu'elle soit le fait de travailleurs qualifiés ou non, d'étudiants mais aussi des voyageurs. Les capacités institutionnelles de pays tels que le Maroc et la Tunisie garantissent de mieux en mieux les conditions d'un véritable partenariat alors que la Commission européenne a reconnu le progrès de ces deux « voisins » en termes de gestion de leurs frontières.¹⁶⁴ L'Algérie se montre hostile aux propositions européennes actuelles mais favorable à une approche globale du phénomène migratoire. La Mauritanie est entrée en phase de réflexion (un projet de réforme de la législation mauritanienne sur l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile est en cours de préparation)¹⁶⁵ et de coopération et mérite certainement l'attention et le soutien de l'Union européenne en matière de migration légale.
- **Israël, le Liban, la Syrie et la Jordanie** ne peuvent pas se prévaloir d'une expérience en matière d'accords de main-d'œuvre avec les pays européens mais leurs nationaux pourraient être séduits par les opportunités d'immigration offertes à leurs travailleurs qualifiés si elles s'avèrent réellement compétitives par rapport aux marchés américains, canadiens et du Golfe. La crise économique qui touche durement ces destinations généralement privilégiées par les travailleurs qualifiés de la Méditerranée offre peut-être une opportunité au marché européen d'attirer les migrants qualifiés.
- Notre étude a modestement pointé des directions à prendre sur le plan du cadre législatif et institutionnel afin que les objectifs énoncés, dans l'approche globale soient rencontrés. Si les pays sources doivent être invités à, et sans doute aidés à développer leurs politiques d'émigration, de gestion de leur marché du travail et de retour, le succès de politiques de

¹⁶⁴ Working Document by the EC Commission Following-Report for Jordan. SEC (2008)398, April 2008.

¹⁶⁵ Révision du Décret du 15 décembre 1964 portant régime de l'immigration, voyez A. EL YESSA, « Le cadre législatif et institutionnel des migrations internationales en Mauritanie », *CARIM ASN*, 2009/09, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.

gestion des flux dépendra pour beaucoup de **la cohérence des partenaires européens tant à titre individuel qu'au titre de leurs politiques communes.**

- Une des faiblesses de l'approche globale réside dans **les enjeux institutionnels européens internes.** Nous avons montré comment les initiatives de la Commission dans le domaine de la migration légale font peu le poids face à un Conseil des Ministres qui délibère à l'unanimité. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne est une condition nécessaire à une véritable « politique commune » dans le domaine de la migration légale. Par ailleurs, **la mobilité intra-européenne après une première admission** dans l'espace européen reste un grand défi pour les partenaires de la stratégie de Lisbonne.
- Les suggestions de **mobilité privilégiée formulées par la Commission,** réentrées privilégiées mais aussi opposabilité des périodes de séjour temporaire, **devraient être entendues et concrétisées par le Conseil et les Etats membres.** La mobilité entre pays d'accueil et d'origine, pendant le séjour au pays d'accueil et ce même pour des non résidents, devrait également être encouragée pour que les avantages de la circularité soient effectivement perçus en termes de liens avec le pays, surtout si la famille ne s'est pas déplacée.
- Lutter contre la migration irrégulière et l'exploitation des migrants c'est aussi **inciter les employeurs et les travailleurs à préférer les voies légales de migration.** Des formules de restitution totale ou partielle des cotisations et impôts payés par les travailleurs circulaires temporaires devraient se généraliser. Des expériences nationales telles que le **compte épargne co-développement** récemment développé par la France pour les étudiants étrangers doivent être évaluées et éventuellement encouragées. **Les déductions fiscales, la réduction de la double imposition** sont d'autres voies à explorer.
- Bien que la stratégie d'instrumentalisation des droits reconnus aux migrants soit préférée par les Etats d'accueil, notamment pour assurer leur coopération dans le domaine de la migration irrégulière, un équilibre doit être trouvé entre cette approche et la garantie des droits fondamentaux des travailleurs migrants. Cet équilibre pourrait être favorisé par la référence à **un cadre normatif commun aux pays d'origine et d'accueil.** La Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille¹⁶⁶ est ici un instrument qui bien que non ratifié par les pays européens jouit d'une certaine légitimité. Il est d'ailleurs intéressant de relever qu'à certains égards, les accords bilatéraux évoqués dans cette contribution sont en ligne avec ses orientations.¹⁶⁷
- Dans le cadre des flux Sud-Nord, la question de **la fuite des cerveaux** a souvent été pointée, notamment dans le secteur médical ou paramédical, et il est à cet égard intéressant de noter que la directive « étudiants » ne couvre pas l'admission de ressortissants de pays tiers qui entendent suivre des études de spécialisation médicale. Signe que les Etats européens entendent garder la maîtrise dans ce secteur ? La Commission européenne a tenté de défendre l'adoption à l'échelle européenne d'un « code de bonne conduite » mais les Etats membres ne se sont pas montrés preneurs.¹⁶⁸ La promotion de bonnes pratiques devrait néanmoins rester une priorité et être financièrement encouragée. L'accord « migration circulaire » conclu entre la France et Maurice pourrait offrir un cas d'étude pertinent.

¹⁶⁶ <http://www2.ohchr.org/french/law/cmw.htm>

¹⁶⁷ Voyez l'article 59§2 de la Convention, « L'Etat d'emploi envisage, ..., d'octroyer aux travailleurs saisonniers qui ont été employés sur son territoire pendant une période appréciable la possibilité de se livrer à d'autres activités rémunérées et de leur donner la priorité sur d'autres travailleurs qui demandent à être admis dans ledit Etat, sous réserve des accords bilatéraux et multilatéraux applicables ». L'accord hispano-marocain semble en ligne avec cette disposition. Voyez également la 6^{me} partie de la Convention « Promotion de conditions saines, équitables, dignes et légales en ce qui concerne les migrations internationales des travailleurs migrants et des membres de leur famille ».

¹⁶⁸ Communication de la Commission, « Migration et développement » (2003), *op. cit.*

- De manière plus générale, la question du maintien du lien et de l'éventuel retour (temporaire ou non) des diasporas au pays d'origine dépend également de la **cohérence des politiques d'émigration des pays d'origine** et de leur **attractivité** sociale, économique et politique.
- Enfin, le partenariat euro-méditerranéen assure un cadre formel de partenariat dans lequel les pays européens et la Communauté traitent sur un pied d'égalité avec leurs voisins du Sud. Mais il ne faut pas oublier que **la migration irrégulière constitue principalement une priorité pour les pays européens.**¹⁶⁹ Dans une perspective d'égalité, les accords conclus et les politiques menées à l'échelle bilatérale ou communautaire pour « gérer les migrations » doivent reconnaître et intégrer le différentiel de développement et de capacité institutionnelle qui sépare les partenaires du Nord et du Sud et qui d'ailleurs, dans une certaine mesure explique la pression migratoire.
- Du côté des pays source, **la défense des intérêts de leurs travailleurs et de leur marché de l'emploi** doit être traduite dans les accords bilatéraux et les accords de co-développement. Il leur appartient également de développer un climat incitant aux investissements, à l'orientation positive des remises et au retour même temporaire de leurs compétences. A ce titre, comparer la stratégie marocaine et algérienne nous montre qu'une politique d'émigration proactive entraîne des dynamiques différentes.

¹⁶⁹ Alors que la problématique des réfugiés et des migrants forcés relève de la responsabilité de l'entière de la communauté internationale.

Principaux éléments de bibliographie:

Doctrine :

- Agunias D.R. & Newland K., “Circular Migration and development: Trends, Policy Routes and Ways Forwards”, Policy Brief, MPI, April 2007.
- Agunias D.R., From a zero-Sum to a Win-Win Scenario? Literature Review on Circular Migration, WD.C., MPI, 2006.
- Angenendt S., “Circular Migration: a sustainable Concept for Migration Policy? ”, German I.I.S.A., June 2007.
- Aubarell G. & Aragall X., « Immigration and the Euro-Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends », Euromesco Papers, n°47, September, 2005, www.euromesco.net
- Balzacq T., « Les implications de la politique européenne de voisinage dans le cadre des contrôles aux frontières : accords de réadmission, politique des visas, Droits de l’Homme », Briefing Paper, Commission « Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures » du Parlement européen, mars 2008.
- Beine M. & Doquier F., “Skilled Migration”, Special Issue- Brussels Economic Review, vol. 47, n°1, Spring 2004.
- Bel Hadj Zekri, A., « Les politiques migratoires, les institutions compétentes et leur environnement en Tunisie », CARIM AS, 2004/2, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2004.
- Diez Guardia, N. & Pichelmann, K., « Labour Migration Patterns in Europe : Recent Trends, Future Challenges », Economic Papers, n°256, European Economy, DG Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels, September (2006)
- Elmadmad, K., « Migration circulaire et droits des migrants », CARIM AS, 2008/26, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.
- El Yessa, Y., « L’encadrement juridique des migrations en Mauritanie est-il favorable à la migration circulaire ? », CARIM, AS, 2008/27, Série sur la migration circulaire, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.
- Castles, S., “Back to the future? Can Europe meet it’s labour needs through temporary migration?”, IMI, WP, n°1, Oxford University, 2006.
- Castles, S., “Guestworkers in Europe: A resurrection?”, IMR, vol. 40, n°4, Oxford University, 2006, pp. 741-766.
- Carrera S., “Building a Common policy on Labour Immigration: Towards a comprehensive and Global Approach in the EU?”, CEPS, Working Document, n°256, February 2007, <http://shop.ceps.eu>
- Constant A. & Zimmerman K.F., “Circular movements and time away from host country”, IZA, Discussion Paper, n°690, December 2003, ftp.iza.org.
- De Haas H., “Turning the tide? Why Development instead of Migration policies are bound to fail”, IMI, WP, n°2, Oxford University, 2006.
- Doukoure O. & Oger H., “The EC External Migration Policy: the Case of the Mena Countries”, Carim-RR 2007/06, Florence, RSCA, www.carim.org.

- Fargues, P. « Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean? », CARIM AS 2008/40, Circular Migration Series, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole, Institut universitaire européen, <http://www.carim.org>
- Icduygu, A. « Circular Migration and Turkey – An Overview of the Past and Present – Some Demographics Implications », CARIM AS, /2008/10, Circular Migration Series, Robert Schumann Center of Applied Research, Fiesole, European University Institute, 2008, p. 6, www.carim.org.
- Kerdoun, A. « Aspects juridiques de la migration circulaire en Algérie », CARIM AS, 2008/37, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.
- Labdelaoui, H. « La politique algérienne en matière d'émigration et d'immigration », CARIM AS, 2005/13, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2005.
- Lochak, D., « Immigration choisie, immigration subie : vers de nouvelles hiérarchies », Conférence CERA-CREDOK du 14 mars 2006. <http://credof.u-paris10.fr/spip.php?article79>.
- Martin P., Martin S. & Cross S., « High-level Dialogue on migration and Development », International Migration, Vol. 45 (1), 2007, pp. 7-25.
- Peyrl J., Circular Migration – Issues Paper on Circular Migration, Austria, AK Europa, August 2007, <http://www.akeuropa.eu>.
- Ramdan, H., « La Mauritanie et la Convention des N-U sur la protection des droits des travailleurs migrants », CARIM AS/2009/, à paraître.
- Roig A. & Huddleston T., « EC Readmission agreements : A Re-evaluation of the Political Impasse », EJML, Vol.9, n°3, 2007, pp. 363-387.
- Roman H., « Italian-Egyptian model in Managing the Emigration from Egypt to Italy - Dimensions & Prospects », CARIM ASN, 2008/18, Circular Migration Series, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI), IUE, 2008.
- Rushs M., The potential of temporary migration programmes in future international migration policy, Geneva, GCIM, 2005.
- Rushs M., « Numbers v. Rights – Trade offs and Guestwork Programs », Oxford University, COMPAS, 2007.
- Trauner F. & Kruse I., « EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood », CEPS Working Document, n°290, April 2008, www.ceps.eu.
- Vertovec S., « Circular Migration: theory forward in Global Policy », IMI, WP, n°4, Oxford University, 2007.
- Withol de Wenden, C., « La politique de visas dans l'espace euro-méditerranéen », EuroMesco Paper, n°10, 1999, www.euromesco.net.

Documents officiels

- Proposition de directive de la Commission européenne relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante, COM(2001) 386.
- Conclusions du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, « Programme de La Haye », <http://www.consilium.eu>.
- Directive 2004/114 du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JOCE, L 375 du 23 décembre 2004.

Directive 2003/109 du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JOCE L 16/44 du 23 janvier 2004.

Directive 2005/71 du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche scientifique, JOCE, L 289, du 3 novembre 2005, p. 15.

Commission Globale sur la migration internationale Rapport (2005), <http://www.gcim.org/fr/>.

Programme d'action relatif à l'immigration légale du 21 décembre 2005, COM (2005) 669 final.

« Approche globale sur la question des migrations : priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée », annexée aux Conclusions de la Présidence des 15 et 16 décembre 2005. Doc. 15914/1/05.

Communication de la Commission, « L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations », COM (2006) 735, du 30 novembre 2006.

Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, du 16 mai 2007, COM(2007) 248.

Proposition de directive du 23 octobre 2007 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, COM (2007) 637.

Proposition de directive du 23 octobre 2007 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, COM (2007) 638.

Conclusions de la 1ère Conférence intergouvernementale euro-méditerranéenne sur les migrations, Algarve (Sous Présidence portugaise) des 18 et 19 novembre 2007.

Conclusions du Conseil Affaires Générales sur les partenariats pour la mobilité et les migrations circulaires dans le cadre de l'approche globale sur la question des migrations, du 10 décembre 2007, "<http://www.consilium.eu/>"www.consilium.eu.

Conclusions du « Dialogue 5+5 » d'Evora (Portugal) du 27 mai 2008, IVème Conférence sur les Migrations dans la Méditerranée Occidentale.

“Council Conclusions on enhancing the Global Approach to Migration”, 16 June 2008, www.consilium.europa.eu.

Communication de la Commission, « Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments », COM (2008) 350 du 17 juin 2008.

Communication de la Commission, « Renforcer l'approche globale dans la question des migrations, accroître la coordination, la cohérence et les synergies, COM(2008)611 du 8 octobre 2008.

Pacte européen sur l'immigration et l'asile (octobre 2008), doc. 13340/08, www.consilium.europa.eu.

Scenarios of Circular Migration in the Southern and Eastern Mediterranean Region: some conceptual and policy-making considerations¹

Tamirace Fakhoury

I. The emergence of the circular migration concept: between innovation and tradition

The concept of circular migration (CM) has lately come to the forefront in global migration policy.² At first glance, circular migration, generally defined as a flexible form of repetitive migration between different destinations, seems like a natural scenario resulting from the accelerating process of globalisation, increased patterns of world mobility and labour circulation.

Presented as a triple-win situation that could mitigate the problem of brain drain afflicting origin countries, satisfy the supply of labour in receiving countries, and provide in some cases an alternative to the permanent settlement dilemma in host countries,³ the formula of circular migration has increasingly caught the attention of various international actors.

In fact, during the last decade, a plethora of literature on migration has specifically addressed temporary migration policies and programmes (TMPPs), whose aims are to tackle undocumented migration, remedy major labour and demographic gaps, and provide new avenues for the international circulation of knowledge and skills.⁴ Temporary migration schemes are thought a priori to consolidate the link between migration and development.⁵ There is also an underlying but unverified assumption that the increase in temporary migration programmes for both high-skilled as well as lower-skilled migrants could decrease irregular migration.⁶

In a wider perspective, this interest in temporary migration can be linked to a new overall approach to migration. In an international order marked by an uneasy relationship between nation-states and transnationalism,⁷ priorities have been reformulated. Hence, since migration is an inevitable

¹ The findings of this chapter are inspired by a series of meetings and original research on circular migration undertaken by CARIM.

² See for example IOM's report, "World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration," Geneva: International Organization for Migration, 2005; GCIM's report, "Migration in an Interconnected World: New Directions for Action", Geneva: Global Commission on International Migration, 2005; the Abu Dialogue's Ministerial Consultation on Overseas Employment and Contractual labour for Countries of Origin and Destination in Asia, "Contractual Labour Mobility in Asia Key Partnerships for Development between Countries of Origin and Destination", 21-22 January 2008.

³ An underlying assumption is that if circular migration schemes are facilitated, there will be less "pressure" for migrants to relocate their families and settle in destination countries. See Graemo Hugo, "Circular Migration: Keeping Development Rolling," *Migration Information Source*, June 2003, 2.

⁴ For a discussion of the interrelationships between temporary migration and development, see for example, Kevin O'Neil, "Using Remittances and Circular Migration to Drive Development," *Migration Policy Institute*, June 2003, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=133>.

⁵ For a recapitulation on the envisaged benefits of circular migration schemes, see, for example, Steven Vertovec, "Circular Migration: the Way forward in Global Policy", Working Paper, *International Migration Institute*, 2007, 1-9.

⁶ See European Commission, "Towards a Comprehensive European Migration Policy: Cracking Down on Employment of Illegal Immigrants and Fostering Circular Migration and Mobility Partnerships", May 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/678>.

⁷ See for example Lina Basch, Nina Glick Schiller, and Christina Szanton Blanc, *Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. London: Routledge, 1994.

phenomenon commensurate with security and sovereignty concerns, it is important to deal with the contentious matters that migration provokes. In this respect, promoting temporary and circular migration schemes (TCMSs) seem like an ingenious route to address the thorny issues posed by permanent or irregular migration.

Circular migration should thus be analysed as a concept derived, on the one hand, from the particularities of the present world, and, on the other hand, from a renewed interest in temporary migration,⁸ stemming from an international drive to restructure migration perspectives in response to various challenges.

In recent migration literature, various examples of circular migration are used to illustrate the potential benefits and costs of this migratory experience. Thus, studies have probed into circular migration experiences between Puerto Rico and the United States⁹, Canada and Mexico,¹⁰ or mobility in the Pacific islands¹¹...

These remarks notwithstanding, some scholars are wary of any attempt to present circular migration as a breakthrough in international migration. On the one hand, it is emphasised that circular migration “cannot be considered as a new phenomenon”, and should be conceptualised and assessed against the background of previous temporary programmes that involved schemes of circularity.¹² Others are cautious when it comes to “resurrecting” the idea of temporariness in migration, which circumscribes migrants’ access to various rights,¹³ and which is in many ways reminiscent of the European guest worker labour programmes of the 1960s and the 1970s.¹⁴ Thus, after the failure of guest worker programmes, which fomented various social and political controversies concerning the settlement and integration of the workers and their families, there was a feeling in Europe, especially during the 1980s, that temporary labour programmes were not the solution to the region’s labour needs.

Today, the concept of temporary migration is being revisited with the intention of avoiding previous pitfalls. In its attempt to embark on a new migration path with third countries, for instance, the European Union has put temporary migration labour programmes back into the limelight,¹⁵ and has

⁸ It should be emphasised that temporary migration movements have gained considerable importance in the Asian region, in North America, and in the Euro-Mediterranean Zone. See Tanya Basol, “Mexican Seasonal Migration to Canada and Development: a Community-based Comparison,” *International Migration* 41 (2): 3-26, 2003; Graeme Hugo, “Migration in the Asia-Pacific Region”, a paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme for the Global Commission on International Migration, September 2005; Communication from the Commission, “Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration”, COM (2004) 811 final ; Philip Martin, “Migrants in the Global Labour Market”, Geneva: Global Commission on International Migration, 2005.

⁹ Jorge, Duany, “Mobile Livelihoods: The Sociocultural Practices of Circular Migrant Between Puerto Rico and the United States”, *The International Migration Review*, 36 (2): 355-388, 2002.

¹⁰ Tanya, Basok, “Mexican Seasonal Migration to Canada and Development: A Community-Based Comparison,” *International Migration* 41(2): 3-26, 2003.

¹¹ See for instance, AC, Walsh, “The Status of Circular Migration in the Evolution of Melanesian Towns: an Attempt at Explanation”, *Asian Pac Migration Journal* 1, (2):196-219, 1992.

¹² See Ahmet Icduygu, “Circular Migration and Turkey: an Overview of the Past and Present: some Demo-Economic Implications,” *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/10*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_10.pdf, 1-23., 1. Icduygu argues that guestworkers programmes in the 1960s between Turkey and Europe were based upon circularity.

¹³ Stine Neerup, “Circular Migration Reassessed: The Implications of Temporariness in Current Migration Policy Approaches”, Draft paper, <http://cesem.ku.dk/papers/stineneerupcircularmigrationreassessed.pdf>

¹⁴ Abdelrazak, Zekri, “La dimension politique de la migration circulaire en Tunisie,” *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/17*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_17.pdf, 1-17. For more details on the Western European guestworker System”, see Stephan Castles, “Guestworkers in Europe: A Resurrection?” *International Migration Review*, Vol. 40: 741-766, 2006.

¹⁵ Focusing on the consolidation of legal migration and the facilitation of temporary migration schemes several EC-funded programmes between EU member states and third countries have been launched. Examples are the Morocco-Spain

picked on circular migration as a profitable option for meeting certain human, developmental and economic objectives in both source and destination countries.¹⁶ In its *Global Approach to Migration* (December 2005) which highlights the need for an integrative and comprehensive conceptualisation of migration in both geographical and institutional aspects, the European Commission presents circular migration as a new migration form which should be “further explored”.¹⁷

Also, in the light of various socio-economic considerations, related to the aging and the prospect of shrinking of the European population, to more visible labour market gaps in the European market and to the growth of informal economic practices because of increasing restrictive policies, temporary migration programmes in some EU member states - such as Germany and the United Kingdom - have been proposed as a solution to these problems, a solution that will provide a more flexible labour market.

Proposing to delve into the far-reaching implications of circular migration from both conceptual, empirical and prescriptive angles, this chapter discusses the difficult conceptualisation of circular migration. Then, it tackles the feasibility and applicability of CM schemes between the European Union and the Southern and Eastern Mediterranean Region (hereafter SEM) and within the region itself.

For this purpose, after a critical review of the circular migration paradigm, the paper picks out examples of circular migration patterns in the SEM region. It asks whether circular migration – as defined by the EU Communications – could gain momentum in the region, and tries to identify the dynamics that enhance or hinder its application. Another fundamental question that the chapter brings up is whether circular migration policies could be easily integrated into the policy-making migration agendas of SEM governments.

II. Conceptualising circular migration and the unclear notion of circularity in the EU-SEM context

Definitional aspects: some reservations

Circular migration has always existed in implicit and unmanaged ways. The current terminological notion refers though more to a managed circularity than to a spontaneous and unregulated pattern of rotational migration. In order to dispel confusion, migration scholars attempted to frame the concept in various ways. A broad definition defines circular migration “as a continuing, long-term, and fluid movement of people between countries, including both temporary and more permanent movements.”¹⁸

A more concise definition proposes, instead, to define the present notion of circular migration with the following criteria: temporary, renewable, legal, respectful of migrants’ rights, circular in the sense that freedom of movement between source and host countries is not hindered, and managed in such a way as to fill in the gaps of labour demand and supply.¹⁹

(Contd.) _____

programme for managing seasonal immigration (January 2006-June 2008), and the Egypt-Morocco-Italy programme for “sharing learning for a better migration life” (December 2006-May 2008).

¹⁶ See EC Communication, “Migration and Development: Some Concrete Orientations”, COM (2005) 390 final, September 2005; EC Communication, “Policy Plan on Legal Migration”, COM(2005) 669 final, Brussels, December, 2005; EC Communication, “On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries”, Brussels, COM (2007) 248, May 2007.

¹⁷ EC Commission, “The Global Approach to Migration One Year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy”, COM (2006) 735 final, 7.

¹⁸ Kathleen Newland and Dovelyn Agunias, “How Can Circular Migration and Sustainable Return Serve as Development Tools?” background paper for the preparation of the first meeting of the Global Forum on Migration and Development (GFMD), Brussels, 9-11 July 2007.

¹⁹ Philippe Fargues, “Circular Migration: is it Relevant South and East of the Mediterranean?” *CARIM Analytic and Synthetic Notes* 2008/40, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_40.pdf, 1-18.

For the purpose of this paper, it is important to distinguish circular migration from mere temporary migration. In fact, circular migration implies repetitive migration which is not necessarily temporary. Temporary migration could on, the other hand, imply a one-off journey back and forth.²⁰

Although the concept remains blurred, its fluidity is thought to be intentional. It is thereby safe to define circular migration as flexibly designed repetitive migration patterns between different migration destinations.

The elasticity of the concept does in fact allow for a whole range of choices both in attempts to concretise and organise CM projects. Nevertheless, this conceptual imprecision creates stark ambivalence regarding the components, applicability and objectives of circular migration, which in the end undermine the very functionality of the concept.

The lack of consensus over the definitional implications of circular migration in migration research poses various problems in various fields. And the profusion of meanings and connotations facilitates neither the elaboration of a common conceptual framework, nor the application of a model either for researchers or for policy-makers.

For instance, whereas the EC Communication on circular migration plays on the notion of return as “one of the key conditions”,²¹ some scholars studying circular migration on a larger scale emphasise the elements of permanence in circularity and the elements of circularity in permanence.²² Then we must not forget that circular migration has complex temporal components, but also complex spatial ones which blur the boundaries between circularity and permanence and raise pertinent questions on the finality of CM programs.

In this regard, a pertinent question revolves around the ‘conceptual stretching’ of the circular migration paradigm. For instance, is the final return of the migrant to its origin country part of the core definition of circular migration or is the latter compatible with a rather elastic and unbounded definition reconciling circularity and permanence in migration?²³ What are the boundaries between permanence, temporariness, and circularity in the concept of “circular migration”? Does circular migration exclude or include permanent mobility? On the theoretical level, these conceptual nuances remain blurred.

Furthermore, the term ‘circular migration’ could be classified both as a migration typology, which can be divided into several subtypes,²⁴ a policy initiative launched by specific organisms and as a particular by-product of temporary migration.

In sum, as I will demonstrate later, the unclear conceptual boundaries of the CM paradigm make its understanding in the EU-SEM context problematic.

²⁰ Jean Pierre Cassarino, “Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy-Making”, *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/29*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_29.pdf, 1-18.

²¹ See EC Communication, “On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries,” 11. It is important to note that the EU envisages circular migration of third-country nationals already settled in the EU; however, it does not expand further on the elements of permanence and circularity. The arising question is whether and to what extent the EU conception of circular migration is conditional upon return to the origin country (see p. 8 in the EC Communication)

²² Circular migration can imply different scenarios among which repeated return visits of permanent migrants to their origin countries, or repetitive migration followed by definitive return. See Newland and Agunias, “How Can Circular Migration”, 6.

²³ If we extend the argument further, is the circular migrant a permanent migrant in the sense that his/her circularity does not entail his final return to his source country, but to another immigration country? Whereas some scholars consider the scenario of a circular migrant as circular migration (Newland and Agunias), EC communications evoke the idea of return to the country of origin.

²⁴ See for example Agunias and Newland, “How Can Circular Migration,” 6; Agunias and Newland, “Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward”, *Migration Policy Institute*, Washington, D.C., 2007.

The rift between the normative and empirical aspects of circular migration

The conceptual ambiguities inherent to the circular migration paradigm notwithstanding, there is also a major rift between the concept, its application, and its intended empirical benefits. If the objective is to present circular migration as a broad migration “typology” or as a flexible paradigm, then there is an obvious discrepancy between the model and its application in the policy-making field. Circular migration could theoretically imply various repetitive patterns and trends of movements, which do not necessarily correspond to the specific type of managed and selective circularity envisioned by the EU or other international organisms.²⁵

Additionally, on a definitional level, circular migration is presented as a flexible albeit regulated migratory pattern with various benefits: mitigating brain drain, favouring the return of human capital and remittance inflows, with migration as an incentive for development.²⁶ However, on the empirical level, there is no conclusive evidence regarding the benefits of circular migration or the optimal ways to institutionalise these practices.²⁷

One could thus question whether the normative construct of circular migration encompasses implications, which are not even verified empirically. Hence, from a methodological perspective, the rift between the promised potential of circular migration and its unclear empirical outcomes cast doubt on the concept’s applicability.

The limitations to conceptualising circular migration in the EU-SEM context

Before discussing the specifics of CM schemes between the EU and the SEM region, it is worth mentioning that previous pitfalls regarding provisional labour programmes in Europe have made migration researchers cautious when it comes either to revisiting worn-out migration concepts or conferring on temporary migration, with its various derivatives, a prescriptive formula. Moreover, relying on past normative lessons derived from guest worker programmes does not necessarily help avoid old traps, since circular migration today is supposed to operate in different socio-political constellations where transnational economic and political spaces predominate.²⁸ Thus, migration research based on past patterns of circularity is not transferable to the present international context.

Furthermore, in concrete terms, there is doubt as to whether the EU and cooperative third parties have, on the one hand, appropriate policy instruments and, on the other hand, adequate cooperative channels to introduce and jointly monitor circular migration schemes. It is also controversial whether CM could contribute to alleviating the EU’s demographic problems and labour shortages.²⁹

More specifically, in the EU-SEM context, regardless of matters related to defining circularity, there is no consensus so far on the different constitutive aspects that would allow the implementation of circular migration. Thus, researchers and policy-makers in the SEM region have some difficulty framing the model.³⁰

²⁵ See Cassarino, “Patterns of Circular Migration.”

²⁶ See EC Communication on Circular Migration, 8.

²⁷ For observations on the unsure empirical applicability of circular migration, see, for example, Steffen Angenendt, “Circular Migration: a Sustainable Concept for Migration Policy,” *SWP Comments*, June 2007.

²⁸ See also concluding remarks elaborated by Icduygu in “Circular Migration and Turkey”, 15.

²⁹ Castles, “Guestworkers in Europe”, 758-759. Castles also argue that as the European Union will be facing major labour gaps, employers will fight to “retain” qualified temporary migrants, and thus the system of rotation will defeat its purpose.

³⁰ Common questions raised by policy-makers and researchers from the SEM Region in the two meetings organised by CARIM on circular migration revolved around the following: Should circular migration be firmly institutionalised or can it entail certain degrees of flexibility? Should its implementation be left to the discretion of national migration policies? How can states ensure the sustainability of circular migration programmes? Does it require new legislation in host and

III. Working Hypotheses

In the light of these reservations, the chapter argues that there is a discrepancy between the original model of circular migration as envisaged by the EU and the empirical model of circularity in the SEM region. In other words, the notion as proposed by the EU differs from the understanding and traditions of circularity prevailing in the SEM region. It also demonstrates how the unclear concept, objects and implementation tools of circular migration pose certain problems when it comes to framing the concept in the SEM region.

The chapter underlines moreover that though temporary pilot projects do take place between the EU and the SEM region and though there are quasi-circular movements within the region itself, political contexts and national prerogatives in the SEM region could undermine the application of the model as viewed by the EU³¹ or by migration theorists who emphasise the expansive, broad and dynamic as well as far-reaching dimensions of the approach.³² In short, while CM pilot projects may find a positive echo in the SEM region and may meet certain labour needs in the EU-SEM context, prospects for a sustainable CM approach as a structural part of a wider global migration approach remain slight.

It is worth mentioning that because the Eastern Mediterranean region is marked by ongoing political conflicts, governments tend to centre their attention on urgent matters arising from the regional constellation.³³ In fact, the Eastern Mediterranean political context dictates to a certain extent the region's migration preoccupations as the latter are strongly influenced by political and security concerns. Although this would not hinder the application of CM pilot projects, it implies that other priorities in the migration agenda take precedence.

In the Southern Mediterranean, due to the relative absence of acute conflicts³⁴ contextual conditions seem at first glance more propitious to assigning priority to a circular migration approach in governmental migration agendas. Yet, North Africa's geographical proximity to the EU and the related debate on irregular migration and border control³⁵ as well as divergent perceptions between the EU and North Africa regarding the implications of the EU's external migration policy³⁶ lead to some discordance as to the rationale and objectives of an EU-driven circular migration strategy.

(Contd.) _____

source countries? How should the state approach the social and political rights of circular migrants? To what extent are visas portable given the backdrop of overregulated border controls? And how can states make sure that the migrants' work permits and benefits are portable? Should circular migration research at this point also engage in studying patterns for the return and reintegration of the circular migrants in their origin countries? All these questions point to the fact that circular migration programmes are highly sophisticated schemes that require planning, coordination and monitoring between concerned parties. In the absence of thought out and coordinative measures, circular migration is likely to remain a conjectural issue. See CARIM Coordination Team, Proceedings of two CARIM Meetings on Circular Migration, *CARIM Proceedings 2008/1*, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/9912/1/CARIM_Proceedings_08_01.pdf.

³¹ As a top-down institutionalised approach.

³² The chapter differentiates between limited temporary labour and circular migration projects (TLCM) and circular migration. It argues that temporary migration pilot projects are by no means a reflection of the ambitious definition of CM as a "as a continuing, long-term, and fluid movement of people between countries, including both temporary and more permanent movements." See Newland and Agunias, "How Can Circular Migration".

³³ In the wake of the US-led war in Iraq, policy-making agendas in the field of migration in Arab countries such as Jordan, Syria, and Lebanon are very much concerned with the issue of Iraqi refugees.

³⁴ It is worth mentioning that the region is not conflict-free. Examples are political instability in Mauritania, tensions between the government and the opposition in Algeria and border problems between Morocco and Algeria over the Sahara issue.

³⁵ Geographical closeness contributes to fuelling irregular migration in the North African-EU region as increased frontier control leads to the emergence of parallel, longer and riskier routes.

³⁶ Ounia Doukoure and Helen Oger, "The EC External Migration Policy: The Case of the MENA countries", *CARIM Research papers 2006/07*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR_2007_06.pdf, 1-34.

Notwithstanding these hindrances, the paper does not refute the possibility of a selective implementation of CM pilot projects in the SEM region as part of a learning process.

IV. The EU vision of circular migration and the particularities of the Eastern Mediterranean

By revisiting the concept of circular migration and laying emphasis on a global approach to migration since 2005, the EU would ideally like to privilege *managed circularity* in a migration system and make sure that migration agendas are beneficial to both sending and destination countries.

Yet, to what extent does the notion of circular migration find a positive echo in the Eastern Mediterranean context? Are there sufficient in-built tools (agreements, supportive political stances, institutional approaches) in the region to facilitate circular migration? If not, is there a propensity in the region for pro-circular migration policies?

The aforementioned theoretical and empirical reservations towards circular migration apply even more to the Eastern Mediterranean for the following reasons:

1. The first one developed above is of a general nature and hinges on the controversial functionality of the concept and its potential benefits for origin countries;
2. The second reason revolves around the precarious political setting in the region, which would de-prioritise the CM item in the migration agenda. As noted before, migration agendas in the Eastern Mediterranean have been lately shaped by various political and ethnic conflicts.³⁷ Furthermore, on a policy-making level, migration is perceived by some of these countries as essentially a ‘security issue’ closely related to the difficult control of borders, to refugee crises, and to concerns posed by irregular and transit migration.³⁸ If the idea of circular migration, as promoted by the EU, implies regulated and managed movement, more research should be carried out on how CM can be made compatible with the controversies of irregular migration in the region, migration patterns induced by conflict-laden circumstances, and fluid frontiers as well as lax border control.³⁹ Also, it should not be forgotten that in some Eastern Mediterranean countries, migration agendas are not well elaborated and are relegated down the policy ladder.⁴⁰ In fact, migration agendas seem to be superseded by more overriding security, political, and economic questions closely related to the turbulence of the region and to the various socio-economic difficulties which governments have to remedy;
3. The third reason is of a historical nature as circular migration in the region has been spontaneous or informal, and is embedded in societal structures.⁴¹ In other words, patterns of circularity have not obeyed institutionalised policy-instruments or top-down approaches of management. These movements remain rather unstructured. Also, against the backdrop of political systems in the Arab world where institutionalism is rather low,⁴² the

³⁷ I refer here to the flows of Palestinian refugees since 1948 and the Iraqi refugee crisis after the US-led war in 2003 in Iraq.

³⁸ For an account on how security agendas dictate migration issues, see Françoise De Bel Air, “Irregular Migration: the Socio-Political Stakes in Jordan”, *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/78*, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10511/1/CARIM_AS%26N_2008_78.pdf, 1-19.

³⁹ For more information on how fluid borders structure migration agendas in the region, see Fadia Kiwan,

“Les dimensions sociopolitiques de la migration irrégulière au Liban,” *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/51*, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10095/1/CARIM_AS%26N_2008_51.pdf, 1-15.

⁴⁰ See Kiwan, “La perception de la migration circulaire au Liban,” *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/14*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_14.pdf, 1-14.

⁴¹ Cassarino, “Patterns of Circular Migration.”

⁴² See for example Eva Bellin, “The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective,” *Comparative Politics* 36 (2004): 139-153;); Rex Brynen, Baghat Korany and Paul Noble, eds, *Political*

institutionalisation of circular migration policies seems particularly difficult, and there needs to be some reflection on how informal practices of circular migration could be reconciled with an EU policy-oriented notion of circular migration.⁴³

In the following paragraphs, I will detect existing scenarios and the historical precedents of circularity in the region, and analyse their characteristics. I will concentrate particularly on the Lebanese-Syrian, Jordanian and Palestinian cases, and demonstrate that the nature of circular trends as well as migration policy-making priorities do not currently predispose this region to a CM approach.

Examples of existing patterns of circular migration in the Eastern Mediterranean: The gap between circularity and “circular migration”

Various patterns of quasi-circularity, either historical or spontaneous, characterise the region. These trends remain, however, largely unmanaged, and depend on various socio-political contingencies.

Following a long-standing tradition of repetitive migration, patterns of circularity between Syria and Lebanon have been occurring for decades. During the post-war period (1990-2005) as well as before 1975,⁴⁴ Syrian labour migrants have been employed in Lebanon in temporary or seasonal occupations. However, after the withdrawal of Syrian troops in 2005 and the severance of relations between the two countries, their number has decreased drastically.

During the post-war period, repetitive migration has been facilitated by the abolition of visa procedures between Lebanon and Syria. Also, the fact that these back and forth journeys remained, to a certain extent, unmanaged gave an enormous margin of leeway for commuting workers.

It is worth mentioning in this respect that Syrian-Lebanese treaties in economic, labour and cultural sectors have been ratified so as to strengthen cooperation between the two countries, yet none has institutionalised this type of labour migration.

In short, though Syrian-Lebanese labour migration presents elements of circularity and is ingrained in the countries' historical structures, it does not obey a clear institutional framework and is contingent upon unpredictable political conditions.⁴⁵ For example, after the extension of the former Lebanese President Emile Lahoud's mandate in 2004 and the adoption of UN Resolution 1559, a special unit was created in the Lebanese Ministry of Labour so as to institutionalise Syrian-Lebanese temporary migration.⁴⁶ Nonetheless, Lebanon's unstable political climate and successive crises since 2005 have hindered any progress on this level.⁴⁷

(Contd.) _____

Liberalization and Democratization in the Arab World: Theoretical Perspectives (Boulder: Lynne Rienner, 1995); Amin Saikal and Albrecht Schnabel, eds, *Democratization in the Middle East: Experiences, Struggles, Challenges* (Tokyo: United Nations University Press, 2003).

⁴³ Implementing circular migration schemes not only revolves around devising pilot projects or signing state-managed bilateral agreements, but on creating private and public incentives in both origin and receiving countries, matching supply and demand needs, elaborating adequate legal instruments as well as attractive private and public return migration incentives. In short, circular migration schemes encompass various elements that must be dealt with in the pre- and post-phases of circularity.

⁴⁴ The ratification of the Ta'if treaty in 1990 endowed Syria with Lebanon's guardianship in the name of regional stability and security politics. Syrian troops were stationed in Lebanon until 2005.

⁴⁵ Since 2005, Lebanon has been rocked by several periods of instability as a result of which circular, seasonal or temporary Syrian migrants had to leave the country and return hastily to Syria.

⁴⁶ See Kiwan, “La perception de la migration circulaire.”

⁴⁷ Most recently, Lebanon and Syria opened embassies in each other's capitals. This could, indeed, be a first step that anticipates regularising other relational aspects whether pertaining to labour migration or to other political features.

Patterns of circularity are also noticeable between Lebanon and African countries, such as Ghana and Nigeria. These patterns are also anchored in historical structures and have always been perceived as part of a provisional trend.

There are also trends of increasing circularity, notably in the post-war period, between Lebanon and the Gulf countries.⁴⁸ These patterns are usually contingent on a job offer in the Gulf countries and are to a large extent conditioned by Lebanon's successive economic crises and turbulent politics. In fact, since 2005, temporary Lebanese emigration to the Gulf countries has been triggered by Lebanon's intermittent political crises. While most of these migration patterns are expected to remain temporary, as men usually travel unaccompanied, we are still lacking recent statistics that would allow an assessment of the scope of the phenomenon. On the other hand, such a repetitive migratory trend cannot be said to provide a successful example of circular migration, as emigrants tend to live in circumscribed conditions, and endure several limitations.

In spite of these circular journeys, though temporary migration is very familiar in Lebanese circles, the notion of 'circular migration' does not feature in Lebanon's policy-making agenda, and most importantly, there is "no public methodical and global reflection in order to elaborate a public political line in terms of migration" in the country.⁴⁹ This is largely due to the highly volatile political setting of this small Arab republic and to the fact that migration issues are overshadowed by more crucial imperatives linked to the stabilisation of the country and to the lack of consensus over political matters in the internal and external policy realms.⁵⁰

In the absence of stable political conditions and in the light of contentious border demarcation,⁵¹ it is unlikely that Lebanon will embark in the present conditions on a coherent and comprehensive migratory policy, let alone a structured CM approach.

The Jordanian case presents other interesting features that might shed more light on the feasibility or non-feasibility of a broad CM approach in the region. Thus, in Jordan, various trends of circularity can be detected.

Temporary labour migration from Syria and Egypt has longstanding traditional and geo-strategic roots. Moreover, hundreds of thousands of Jordanian labour emigrants move back and forth between Jordan and the Gulf countries; and though this temporary labour migration tends to be more or less organised, it falls short of a managed circularity framework.⁵²

Notwithstanding these patterns of circularity and despite the fact that permanent migration to Jordan is becoming more restrictive,⁵³ "circular migration is not monitored as such" in Jordan.⁵⁴ Even though institutional setups regulate migratory flows between Jordan and some countries and bilateral

⁴⁸ Guita Hourani and Eugene Sensenig Dabbous, "Insecurity, Migration and Return: The Case of Lebanon following the 2006 Summer War," *CARIM Research Report 2007/01*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR2007_01_Hourani&Sensenig.pdf, 1-64.

⁴⁹ Kiwan, « La perception de la migration circulaire, » 3.

⁵⁰ For more information, see Kiwan, "La Migration dans les Agendas politiques libanais," *CARIM Analytical and Synthetic notes 2008/43*, 1-14.

⁵¹ It is important to note that Lebanon has not demarcated its borders with Syria formally, and that the Shebaa farms controversy is still pending. In addition, Lebanon's borders remain porous, and until now, due to the unresolved Arab-Israeli conflict, and to political wrangling between the government and the opposition represented by Hezbollah, there is no clear understanding of the state's territorial sovereignty and border control.

⁵² Fargues, "Circular Migration: is it Relevant?"

⁵³ Mohamad Olwan, "Circular and Permanent Migration : a Jordanian Perspective," *CARIM Analytical and Synthetic notes 2008/34*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_34.pdf, 1-16, 1.

⁵⁴ Email Communication with Dr. Françoise de Bel Air, expert on migration in Jordan, April 2008. See also Fathi Aroui, "Circular Migration in Jordan," *CARIM Analytical and Synthetic notes 2008/35*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_35.pdf, 1-25, 2.

agreements facilitate the accession of migrants to Jordan's labour markets,⁵⁵ these measures fall far short of what could be called circular migration schemes. Mobility partnerships remain thereby intricately connected to private and economic interests, and have not evolved into a state-managed vision in the realm of migration.⁵⁶

Certainly, circular migration schemes could prospectively help alleviate many economic problems in the Kingdom, such as unemployment, oversaturated labour markets, and low wages in certain sectors. Nonetheless, precedence is given to tackling undocumented migration, and reforming labour legislation in order to uphold migrants' rights in Jordan.⁵⁷ Also, against the backdrop of recent regional confrontations, priorities have been given in the last years to refugee settlement⁵⁸ as well as stability and border control issues.

In short, despite the fact that there are pronounced trends towards temporary migration from and into Jordan, the abovementioned elements call into question whether the socio-political situation in the country encourages a pro-active and large-scale CM approach in Jordan's migration policy agenda.

Palestinian 'exceptionalism' also tells us something about the problematic feasibility of CM schemes in the Eastern Mediterranean, as it not only impacts the implementation of circular migration schemes across Palestinian borders, but also impinges on migration agendas in the wider Arab world.

In the absence of clearly defined territorial rights, circularity across the Israeli border is limited to Palestinian workers' daily journey back and forth to work.⁵⁹ And Palestine's undefined political status and restrictive migration policies vis-à-vis Palestinians hinder the implementation of formal temporary migration schemes with third countries.

Beyond these surface causes, the Israeli-Palestinian conflict and the ambiguity hovering around the conceptualisation of a future Palestinian state affect in one way or another the priorities of migration policy-making in the region.⁶⁰ On the one hand, the question of Palestinian refugees and their integration shapes and has shaped the migration agendas of other Arab states, particularly Lebanon and Jordan. On the other hand, and in a more general perspective, Arab states have used the Israeli-Palestinian question and Palestine's undefined political status as a pretext to refrain from abandoning beaten policy paths – whether in drives towards more political liberalisation⁶¹ or reform of policy-making agendas in migration – in the name of stability and security concerns.

All these examples serve to show that in the Eastern Mediterranean, circularity is frequent, yet it does not match the notion of circular migration envisaged by the EU or by migration theorists. More particularly, it does not comply with a top-down approach, and is largely dependent on mutable contingents.

⁵⁵ See for example the website of the Jordanian embassy in Qatar: <http://www.jordanembassy.com.qa/index2.htm>, and for more information on bilateral labour cooperation agreements between Jordan and UAE, see *Jordan Times*, March 16, 2006, and *Jordan Times*, January 17, 2007.

⁵⁶ Email Communication with De Bel Air.

⁵⁷ See Olwan, "Circular and Permanent Migration", 17-18.

⁵⁸ It is important to note that Jordan was historically considered "a refugee haven". Thus, the country has hosted Palestinian refugees ever since the 1948 Palestinian exodus, displaced Iraqi migrants after the 1991 Gulf war and the 2003 US-led War in Baghdad... See Géraldine Chatelard, "Jordan: a Refugee Haven", *Migration Information Source*, July 2004, 7. Still, it is noteworthy that Jordan has tightened Iraqi immigration in the last years, thereby calling into question whether it can still be called a "refugee haven".

⁵⁹ See Haim Yacobi, "Circular Migration in Israel", *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/19*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_19.pdf, 1-10.

⁶⁰ See Shahira Samy, "Irregular Migration in the South Eastern Mediterranean: Socio-Political perspectives", *CARIM Research Report*, 2008/69, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10114/1/CARIM_AS%26N_2008_69.pdf, 1-18, 8.

⁶¹ See Brynen, Korany and Noble, eds, *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*; Saikal and Schnabel, eds, *Democratization in the Middle East: Experiences, Struggles, Challenges* (Tokyo: United Nations University Press, 2003).

These examples also draw attention to the variables of border control and disputed territoriality and their undoubted influence on circular migration schemes in the Eastern Mediterranean. On the one hand, facilitated circularity in the region has been informally connected with certain states' porous frontiers. For instance, Lebanon's porous frontiers and ineffective border control with Syria and Palestine does facilitate 'illegal' circularity in many ways. However, this circularity does not match, by any means, the notion of CM as defined by international organisms.

On the other hand, circularity in the region can be associated with the erosion of state sovereignty and is in some cases perceived in a bad light. It has particularly an uneasy relationship with authoritarian states' conception of territorial sovereignty, as these states increasingly perceive migration governance more in terms of a security issue than as a question of free movement.⁶²

V. The EU-Southern Mediterranean case: Is circular migration a form of migration management?

The Southern Mediterranean region's geographical closeness to Europe contributes to shaping migration imperatives, and to enhancing the incentives of cooperation in the EU-Southern Mediterranean migration system. Still, considerable hindrances get in the way of implementing CMSs in the region.

To shed light on the contextual settings in the region that could impact a structural CM approach, I will explore circularity in Egypt,⁶³ Morocco, and Algeria.

In Egypt, patterns of circularity to the Gulf countries, Jordan and Libya have traditional and historical roots. In addition to these historical precedents of repetitive migration, bilateral agreements, which could be labelled as mobility partnership deals, are present. For example, the recent Italian-Egyptian model of cooperation for managing labour migration⁶⁴ could pave the way for more developed schemes of circularity between the two countries. However, the relevant question is whether these cooperation models go beyond managing legal migration flows, and can actually evolve into an institutionalised and sustainable CM approach.

Egypt's difficult position at the crossroads of the Middle East and North Africa overburdens its migration agenda. Thus, the country is not only a refugee haven, but also a hub and a passageway for irregular and transit migrants. Its priorities presently rotate, on the one hand, around finding convenient solutions to the dilemmas posed by the refugee question (notably Sudanese and Iraqi refugees) and, on the other hand, around restructuring its own migration apparatuses, objectives and visions so as to tackle various economic and social hurdles inherent in Egyptian society.

Moreover, even though temporary migration is deeply ingrained in Egypt's history, the notion of managed circular migration is not part of the policy-making jargon in Egypt – at least not to date.⁶⁵

As a result, Egypt has institutional apparatuses that favour launching temporary labour migration schemes with the EU and surrounding countries. However, due to the country's contextual setting

⁶² It is noteworthy that in other cases circularity is perceived as an affirmation of sovereignty and governmental control as the case of Gulf States imposing circularity upon their immigrants suggests.

⁶³ Although Egypt is at the crossroads of the Eastern and Southern Mediterranean region, it will be considered in this chapter as part of Southern Mediterranean.

⁶⁴ Implemented by the Egyptian Ministry of Immigration and Manpower, the IMIS and IDOM schemes have provided a framework for organising labour migration between Italy and Egypt. See Howaida Roman, "Italian-Egyptian Model in Managing the Emigration From Egypt to Italy. Dimensions and Prospects", *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/18*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_18.pdf, 1-12.

⁶⁵ Proceedings of the two CARIM Meetings on Circular Migration.

and migration priorities, it is not expected that circular migration will move to the center of the migration agenda.

Another illustrative example is Morocco where dynamic migration trends have created various patterns of permanent and repetitive migration.

Examples of temporary or quasi-circular migration to and from the country are multifaceted.

Agreements with Spain and France have paved the way for temporary and seasonal migration programmes.⁶⁶ In Spain, temporary labour or seasonal programmes laid solid foundations for the legal management of temporary migratory flows between the two countries. Also, against the backdrop of Morocco's historical connection with France, several labour migration accords between the two countries have encouraged a certain mobility and circularity there.⁶⁷

I would argue, however, that these programmes cannot be categorised as prototypes of circular migration, for they operate under very restrictive conditions, and do not allow for the kind of flexibility that the normative concept of circular migration seems to propose.⁶⁸ It is worth debating whether these circular patterns do not remain rather inscribed within the logic of temporary labour migration programmes (TLMP). In this light, it is important to look at the finality of these temporary schemes. Relevant questions are whether these schemes really differ from mere seasonal programmes or short-term employment perspectives, and whether they have the potential to develop into the kind of ambitious and dynamic circularity that the normative concept of circular migration promises. In fact, does the Temporary and Circular Labour Migration approach (TCLM) between the EU and Morocco go beyond providing a legal mould for managing migration patterns?⁶⁹

On another level, due to Morocco's geographical proximity to Europe, the country's previous experience in setting up guest worker agreements with European countries and to its more or less stable politics, it would be worthwhile studying the advantages and the feasibility of circular migration programmes. More importantly, thanks to an array of migration programs,⁷⁰ Morocco has become endowed with ingrained institutional structures capable of laying a solid foundation for more sophisticated temporary and circular labour migration schemes.

Still, despite the assumption that the Moroccan case seems an opportune laboratory in which the feasibility of TCLM approach might be monitored, many other important aspects have to be taken into account. In addition to the contentious finality of temporary migration schemes discussed above, much reluctance is expressed by Moroccan policy makers and researchers when it comes to circular migration. Indeed, the latter is intricately coupled with migration control, and with the politics of readmission and repatriation.⁷¹ A worthwhile effort would be one that attempted to bridge the gaps between the EU and Morocco's policy-making stances so as to strike a balance between the needs of both.

⁶⁶ I refer for instance to the AENEAS-CARTAYA "Programme for Ethical Management of Seasonal Immigration" between Morocco and the Huelva Province whereby selected women travel to the province for the fruit-picking season (March-June 2008).

⁶⁷ Seven thousand seasonal workers are recruited every year by France. See Mohamaed Khachani, "La migration circulaire: cas du Maroc," *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/07*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_07.pdf, 1-20, 11.

⁶⁸ For an account on the definitional aspects of circular migration, see Newland and Agunias, "How Can Circular Migration?"

⁶⁹ Much controversy has been sparked by the criteria hinging on the selection of "temporary migrants" and whether these criteria are indeed restrictive tools to circumscribe and control migration. See Kemal Kirisci, "Three Way Approach to Meeting the Challenges of Migrant Incorporation in the European Union: Reflections from a Turkish Perspective," *CARIM Research Reports 2008/03*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_RR_2008_03.pdf, 1-32, 14.

⁷⁰ Many EU-financed programs - such as *Support for the Movement of the People* whose aim is to empower ANAPEC as an "international interlocutor" so as to manage labour migration to Europe and support returnees - have been launched with Morocco so as to strengthen the country's management capacities in the realm of migration.

⁷¹ See Proceedings of the two CARIM Meetings on Circular Migration.

In Algeria, several quasi-circularity scenarios are traceable. Various journeys of temporary migration are observable between Algeria and several European countries. Organised frameworks providing for the recruitment of Algerian migrants in external markets for a limited time frame help structure temporary migration schemes. Still, migration policy formulation and agenda setting in Algeria are not currently auspicious to the development of a CM approach.

Although there are inherent institutional moulds that “contain instruments of migratory mobility”, Algeria’s migration policy is not actively working on promoting circularity, and the policy-making migration apparatus has not yet seriously addressed the issue of circular migration.⁷² Migration imperatives presently impinge on tackling irregular and transit migration in the country, as well as dealing with Algeria’s new status as a destination of immigration. Thus, whereas Algeria has, in the past, focused in its migration agenda on the integration of its Diasporas abroad, it is increasingly confronted with many intrinsic problems engendered by migration flows, to which the country remains ill-prepared. Furthermore, as in the Moroccan case, there is a political reluctance to adopt a terminological lexicon proposed by the EU.

Possible drawbacks in the Southern Mediterranean Case

These observations draw attention to some drawbacks that would affect the implementation of a sustainable and long-term CM approach in the region. Hence, while it is true that geographical proximity enhances cooperation in the field of migration and facilitates the back and forth mobility of people; it also creates friction and suspicion. In political discourses, some scepticism towards EU proposals prevails as these proposals are linked to Europe’s intention to share the migratory burden with neighbouring countries.⁷³ Circular migration seems to pose a specific problem in this area as it is directly associated with the logic of readmission accords, given that the EU communication on CM links the issue of circular migration with return migration.⁷⁴

There is also a more subtle clash of imperatives in policy-making discourses between the Maghreb and the EU. Hence, while the Maghreb countries’ policy-making stances do attach importance to the integration of their Diasporas in receiving countries, the EU communication on CM stresses the issue of return and reintegration to the sending country.

Moreover, it is questionable whether the existence of institutionalised schemes of temporary or seasonal migration in the Southern Mediterranean could lay the necessary pillars for the elaboration of large-scale CM programmes. Doubt prevails whether these programs are not more dedicated to managing legal migration than to enhancing scenarios of circularity.

As to the elaboration of CM programmes within the Southern Mediterranean, tensions between adjacent countries and some indicators of instability could affect the implementation of such plans.⁷⁵

⁷² Se Hocine Abdelaoui, “La dimension socio-politique de la migration circulaire en Algérie”, *CARIM analytical and Synthetic notes 2008/13*, 2008. http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_13.pdf, 1-16, 1.

⁷³ Doukoure and Oger, “The EC External Migration Policy: The Case of the MENA countries.”

⁷⁴ These reservations were expressed by North African policy makers and researchers. See CARIM Proceedings, 2008.

⁷⁵ Such as Morocco-Algeria’s tensions after Morocco’s independence from France which resulted in the closure of border between the two countries in 1962. See Hein de Haas, “Morocco’s Migration Experience: A Transitional perspective,” *International Migration* 45, no. 4, 2007 (p. 45), mentioned in Cassarino, “Patterns of Circular Migration”, 3. As mentioned before, other indicators of instability can be found in Mauritania and in Algeria.

VI. Synthesis: Favourable and disruptive factors enhancing or hindering CM in the SEM region

This chapter has tackled the various paradoxes lurking beneath the concept of circular migration as well as its application in the SEM region and in the EU-SEM context.

First, it has emphasized three types of circular trajectories in the EU-SEM context or within the SEM context, which arguably meet the criteria suggested by the EU or the broader notion of circular migration.

1. Some embedded movements of circularity in the SEM region are of historical origin and remain in most cases unregulated and unmanaged;
2. Some trends of informal circularity, particularly in the Middle East, are derivatives of political tensions and wars in the region. In these cases, refugees' rights are seldom defined in the framework of mutual agreements, and no efficient regional management channels have been set up;
3. It is questionable whether observed trajectories of circularity go beyond mere restrictive temporary pilot projects constrained in operatives and time frames. Thus, it is worth pondering whether these institutionalised mobility schemes hinge more on managing migratory flows than on addressing circular migration as a *sui generis model*.

Second, the chapter has also demonstrated that four important parameters in the SEM region affect the application of circular migration whether inside the region or with the EU:

1. Socio-political conditions of stability;
2. Frail institutional structures that hinder a symmetrical management of circular migration;
3. Divergent policy-making priorities within the SEM region or between the SEM region and the EU;
4. Preoccupation with alternative priorities in SEM migration agendas.⁷⁶

Concluding remarks: circular migration as a strategy in migration management

At times reduced to a mere synonym of a temporary guest worker programme,⁷⁷ and at times endowed with a typological dimension,⁷⁸ circular migration has been analysed from different perspectives, and so far, no consensus, either on the scholarly or on the policy-making levels, exists on its conceptualisation and feasibility.

As the very concept of circular migration is still in its exploratory and genesis phases, only time will tell whether it will prove to be viable.⁷⁹ Hence, it is advisable to refrain from conferring an overvalued significance on the CM approach and to consider it rather as a strategy inherent in a more global approach to migration in the EU-SEM context.

Moreover, the prevailing lack of clarity over the rationale and finality of CM does not provide a favourable context for the development of a proactive CM policy within the SEM region. There is still

⁷⁶ In most SEM countries, launching an open debate on complex CM schemes could seem precursory, not least because migration agendas in both Eastern and Southern Mediterranean contexts remain in a transitional phase. Thus, whereas governments in the Middle East and North Africa have previously focused on emigration and remittances, they are presently confronted with intrinsic and emergent challenges linked to immigration, undocumented migration, refugee settlement and resettlement. These priorities are expected, at least for some time, to prevail over circular migration, which remains secondary in political stances on migration.

⁷⁷ Rosalio, Munoz, "Circular migration of Labor: a Global Corporate Trend", *People's Weekly World Newspaper*, April 10, 2007, <http://www.pww.org/article/articleview/11831/1/148>.

⁷⁸ See Newland and Agunias's definition of circular migration, "Circular Migration and Development," 2.

⁷⁹ Statement of a policy-maker, Thematic Session on Circular Migration organized by CARIM "Circular Migration: Experiences, Opportunities and Constraints for Southern and Eastern Mediterranean Countries," January 2008, Florence.

an evident lack of consensus as well as evident knowledge gaps on the optimal policy-making approach and the required institutional and legal tools if more ambitious CM projects - going beyond bilateral labour programmes⁸⁰ - were to be developed.

These remarks notwithstanding, this does not rule out the possibility of and benefit behind launching and testing temporary and circular migration programs between the EU and the SEM region (and within the region) in the view of collecting best practices and assessing the costs and benefits related to circular migration.

CM schemes in the SEM region should however remain contextually-based, and their feasibility should be assessed on a case by case basis. Mobility partnerships – whether bilateral or multilateral – need to take into consideration the political particularities and capacities of each country. One possibility would be to develop policies between the sending and receiving countries resting on the individualised management of circular migration, and to adopt tailored approaches that take into consideration the different political, legal and socio-economic particularities of each case.

On a more theoretical level, and beyond the specificities of the EU and SEM, this chapter would suggest caution in the normative use of circular migration. As much contention prevails over circular migration as a migration typology, it would be recommendable that CM be rather considered an option, a policy initiative suitable for some countries more than others, or a strategy to manage migration trends in transnational contexts.

⁸⁰ See for instance “The endorsed Bilateral Agreements in the Field of Workforce”, The Ministry of Labour in Jordan, available at http://www.carim.org/polsotexts/PS2JOR031_EN.pdf

Literature Cited

- Abdelaoui, Hocine. "La dimension socio-politique de la migration circulaire en Algérie". *CARIM Analytical and Synthetic notes* 2008/13, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_13.pdf, 1-16.
- Angenendt, Steffen. "Circular Migration: a Sustainable Concept for Migration Policy". *SWP Comments*, June 2007.
- Basch, Linda, Nina Glick Schiller, and Cristina Szanton Blanc. *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation States*. Longhorne, PA: Gordon and Breach, 1994.
- Basok, Tanya. "Mexican Seasonal Migration to Canada and Development: a Community-based Comparison". *International Migration* 41, No. 2: 3-26, 2003.
- Bellin, Eva. "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective". *Comparative Politics* 36: 139-153, 2004.
- Brynen Rex, Korany Baghat and Paul Noble, eds. *Political Liberalization and Democratization in the Arab World: Theoretical Perspectives*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- CARIM Coordination Team. Proceedings of two CARIM Meetings on Circular Migration, *CARIM Proceedings* 2008/1, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/9912/1/CARIM_Proceedings_08_01.pdf, 1-64.
- Cassarino, Jean Pierre. "Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy-Making". *CARIM Analytic and Synthetic notes* 2008/29, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_29.pdf, 1-18.
- Castles, Stephan. "Guestworkers in Europe: A Resurrection?" *International Migration Review*, Vol. 40 : 741-766, 2006.
- Chatelard, Géraldine. "Jordan: a Refugee Haven". *Migration Information Source*, July 2004.
- De Bel Air, Françoise. "Irregular Migration: the Socio-Political Stakes in Jordan". *CARIM Analytic and Synthetic notes* 2008/78, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10511/1/CARIM_AS%26N_2008_78.pdf , 1-19.
- De Haas, Hein. "Morocco's Migration Experience: A Transitional perspective". *International Migration* 45, No. 4: 39-70, 2007.
- Doukoure, Ounia and Helen, Oger. "The EC External Migration Policy: The Case of the MENA Countries". *CARIM Research papers* 2006/07, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR_2007_06.pdf, 1-34.
- Duany, Jorge. "Mobile Livelihoods: The Sociocultural Practices of Circular Migrant Between Puerto Rico and the United States". *The International Migration Review* 36, No. 2: 355-388, 2002.
- Fargues, Philippe. "Circular Migration: is it Relevant South and East of the Mediterranean?" *CARIM Analytic and Synthetic notes* 2008/40, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_40.pdf, 1-18.
- Hourani, Guita and Eugene, Sensenig-Dabbous. "Insecurity, Migration and Return: The Case of Lebanon Following the 2006 Summer War," *CARIM Research Report* 2007/01, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-RR2007_01_Hourani&Sensenig.pdf, 1-64.
- Hugo, Graemo. "Circular Migration: Keeping Development Rolling". *Migration Information Source*, June 2003.

- Hugo, Graeme. "Migration in the Asia-Pacific Region", a paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme for the Global Commission on International Migration, September 2005.
- Icduygu, Ahmet. "Circular Migration and Turkey: an Overview of the Past and Present: some Demographic Implications". *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/10*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_10.pdf, 1-23.
- Kirisci, Kemal. "Three Way Approach to Meeting the Challenges of Migrant Incorporation in the European Union: Reflections from a Turkish Perspective," *CARIM Research Reports 2008/03*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_RR_2008_03.pdf.
- Kiwan, Fadia. "Les dimensions sociopolitiques de la migration irrégulière au Liban". *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/51*, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10095/1/CARIM_AS%26N_2008_51.pdf, 1-15.
- Kiwan, Fadia. "La perception de la migration circulaire au Liban". *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/14*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_14.pdf, 1-14.
- Khachani, Mohamed. "La migration circulaire: cas du Maroc". *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/07*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_07.pdf, 1- 20.
- Martin, Philip. "Migrants in the Global Labour Market". Global Commission on International Migration, Geneva, 2005.
- Munoz, Rosalio. "Circular migration of Labor: a Global Corporate Trend". *People's Weekly World Newspaper*, April 10, 2007, <http://www.pww.org/article/articleview/11831/1/148>.
- Neerup, Stine. "Circular migration Reassessed: The Implications of Temporariness in Current Migration Policy Approaches". Draft paper, <http://cesem.ku.dk/papers/stineneerupcircularmigrationreassessed.pdf>
- Newland, Kathleen, and Dovelyn Agunias. "How Can Circular Migration and Sustainable Return Serve as Development Tools?" Background paper for the preparation of the first meeting of the Global Forum on Migration and Development (GFMD), Brussels, 9-11 July 2007.
- Newland, Kathleen and Dovelyn Agunias. "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward". *Migration Policy Institute*, Washington, D.C, 2007.
- Olwan, Mohamad. "Circular and Permanent Migration: A Jordanian Perspective". *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/34*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_34.pdf, 1-16.
- O'Neil, Kevin. "Using Remittances and Circular Migration to Drive Development". *Migration Policy Institute*, June 2003, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=133>.
- Howaida, Roman. "Italian-Egyptian Model in Managing the Emigration From Egypt to Italy: Dimensions and Prospects". *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/ 18*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_18.pdf, 1-12.
- Saikal, Amin, and Albrecht Schnabel, eds. *Democratization in the Middle East: Experiences, Struggles, Challenges*. Tokyo: United Nations University Press, 2003.
- Shahira Samy. "Irregular Migration in the South Eastern Mediterranean: Socio-Political Perspectives". *CARIM Research Report 2008/ 69* http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10114/1/CARIM_AS%26N_2008_69.pdf, 1-18.
- Yacobi, Haim. "Circular Migration in Israel". *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/19*, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_19.pdf, 1-10.
- Walsh, AC. "The Status of Circular Migration in the Evolution of Melanesian Towns: an Attempt at Explanation". *Asian Pacific Migration Journal* 1, No. 2:196-219, 1992.

Zekri, Abdelrazak. "La dimension politique de la migration circulaire en Tunisie". *CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/17*, 1-17, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_17.pdf, 1-17.

Reports and communications

Abu Dialogue's Ministerial Consultation on Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origin and Destination in Asia, "Contractual Labour Mobility in Asia Key Partnerships for Development between Countries of Origin and Destination", January 2008.

European Commission, "Towards a comprehensive European Migration Policy: Cracking down on employment of illegal immigrants and fostering circular migration and mobility partnerships", May 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/678>.

Communication from the Commission, "Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration", COM (2004) 811 final.

Communication from the Commission, "Migration and Development: Some Concrete Orientations", COM (2005) 390 final.

Communication from the Commission, "Policy Plan on Legal Migration", COM (2005) 669 final.

Communication from the Commission, "The Global Approach to Migration One Year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy", COM (2006) 735 final.

Communication from the Commission, "On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries", COM (2007) 248 final.

IOM's Report, "World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration", Geneva: International Organization for Migration, 2005

GCIM's Report, "Migration in an Interconnected World: New Directions for Action", Geneva: Global Commission on International Migration, 2005.

APPENDIX

ANNEXES

Statistical Appendix 1 • Annexe statistique 1

Demographic and economic statistics Statistiques démographiques et économiques

Table 1: Selected SEM countries' emigrants by group of countries of residence, according to statistics of origin countries

Table 2: Migrants from Mediterranean SEM countries in the EU member states and in some other countries, according to statistics of destination countries - Most recent data around 2008

Table 2 bis: Female Migrants from Mediterranean SEM countries in the EU member states and in some other countries, according to statistics of destination countries - Most recent data*

Table 3: Comparison between numbers of SEM migrants in the EU27 countries counted by origin destination countries

Table 3-ALG: Numbers of Algerian migrants according to which country counts

Table 3-EGY: Numbers of Egyptian migrants according to which country counts

Table 3-MOR: Numbers of Moroccan migrants according to which country counts

Table 3-TUN: Numbers of Tunisian migrants according to which country counts

Table 3-TUR: Numbers of Turkish migrants according to which country counts

Table 4: A comparison between "Non-nationals", "Foreign born", and "First and second generation" according to origin and destination countries

Table 5: Increase in Moroccan expatriate community according to Moroccan consular reports 1993-2007

Tableau 5bis: Moroccan emigrants: top ten receiving countries, 1993-2007

Table 6: Increase in Immigrant Populations from SEM countries in the Netherlands, by Country of Origin, 1996-2008

Table 7: Immigrants in Mediterranean MENA countries, according to national statistics and other sources

Table 8: Stocks of foreign born population, aged 15 and over, in the OECD countries, by country of birth and education level. Various years around 2000 (Southern and Eastern Mediterranean countries of birth)

Table 9: Stocks of foreign born employed population, aged 15 and over, in the OECD countries, by country of birth and occupation. Various years around 2000 (Southern and Eastern Mediterranean countries of birth).

Table 1: Selected SEM countries' emigrants by group of countries of residence, according to statistics of origin countries (a)

Country of origin	Country of residence			Total
	European Countries	Arab Countries	Other Countries	
Algeria 1995	991796	66398	14052	1072246
Egypt 2006	106398	1928160	381400	2415958
Jordan 2004 (b)	n/a	n/a	n/a	29397
Lebanon 2001	157030	123966	325604	606600
Mauritania 2004 (c)	20000	24000	206000	250000
Morocco 2006	2837654	281631	173314	3292599
Palestinian Territory 2002 (d)	295075	4180673	231723	4707471
Tunisia 2007	846803	142655	28715	1018173
Turkey 2005	3106958	131494	590926	3829378
Total (e)	8361714	6878977	1951734	17221822

n/a: not available

(a) Israel, Libya and Syria do not have statistics of their nationals abroad and are not included in this table.

(b) For Jordan, detailed data by country of residence are not available. The number given here is from the Jordanian 2004 census, it is much lower than the commonly reported number of Jordanians abroad in the media which range from 500 to 800 thousand, most of them in the Arab Gulf countries (3/4).

(c) For Mauritania, emigrants in Europe refers to those only in France (most EU receiving country) while emigrants in Arab countries refers to those in Saudi Arabia and U. A. Emirates. Other countries host the majority of Mauritanian Emigrants and are mainly African countries.

(d) Europe to read in the case of Palestinians abroad as all countries except the Arab countries and the US

(e) Total is partial (Israel, and Syria not included) and does not correspond to migrant population at any given moment of time (statistics relate to different dates)

Table 2: Migrants from SEM countries in the EU member states and in some other countries, according to statistics of destination countries - Most recent data*

Country of Destination	Sources, reference dates and definitions			Country of Origin												
	Reference date	Source of data	Definition*	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestinian Territories	Syria	Tunisia	Turkey	Total
Austria	01.01.2008	Statistics Austria, Register	A	990	12.878	2.280	644	1602	443	27	1563	188	2587	3.079	156.435	182.716
Belgium	01.01.2008	Population Register	A	20.295	2746	3.325	682	4.652	401	971	162.626	137	3.726	10.480	89.048	299.089
Bulgaria	01.01.2008	National Statistical Institute, Register	B	41	40	72	112	347	44	1	26	4	630	23	952	2.292
Cyprus	01.10.2001	Statistical Service, Census	A	19	2.609	193	222	1.386	116	0	33	182	1.638	19	308	6.725
Czech Rep. ⁽¹⁾	31.12.2008	Ministry of Interior	B	529	250	353	140	211	89	2	154	64	366	375	448	2.981
Denmark	31.12.2008	Statistics Denmark	A	877	1408	1263	1010	12.035	138	30	5.067	0	1872	800	31.834	56.334
Estonia	31.12.2008	Citizenship and Migration Board	B	2	3	26	0	1	0	0	3	0	1	0	6	42
Finland	31.12.2008	Statistics Finland	B	284	340	368	142	118	104	5	775	17	152	319	3.429	6.053
France ⁽²⁾	01.01.2005	National Statistics Institute, Census	A	679.000	20.000	4281	686	33.000	988	11.000	625.000	620	12.000	222.000	222.000	1.824.000
Germany	31.12.2008	Central Register of Foreigners	B	13.148	11.623	9.798	7.716	38.028	3.730	513	66.189		28.459	23.142	1.688.370	1.890.716
Greece	01.01.2006	National Statistical Service	B	188	9.461	102	8	550	271	169	491	754	5.747	217	947	18.905
Hungary	01.01.2008	Ministry of the Interior, Register	B	249	348	1142	285	114	204	6	49	91	792	54	1154	4.488
Italy	01.01.2008	Istat - <i>Bilancio demografico</i>	B	22.672	69.572	2.332	2.860	3.471	1.517	567	365.908	316	3.539	93.601	14.562	580.917
Ireland	23.04.2006	<i>Central Statistics Office, Census</i>	B	848	743	237	203	123	548	33	354	115	141	133	766	4.244
Latvia	01.01.2008	Central Statistical Bureau	B	6	17	328	5	37	0	0	5	0	16	1	58	473
Lithuania	01.01.2008	Ministry of the Interior, Register	B	11	22	373	12	137	0	1	3	0	13	7	139	718
Luxembourg	15.02.2001	<i>Statistics of Luxembourg, Census</i>	A	339	108	75	6	93	15	2	558	10	33	237	290	1.766
Malta	Year 2008	National Statistics Office	B	16	130	8	60	7	574	0	53	21	25	50	197	1.141
Netherlands ⁽³⁾	01.01.2008	Statistics Netherlands	A	3.790	11.178	4.780 ⁽³⁾	804	2.939	547	337	167.063	⁽³⁾		4.098	194.556	396.755
Poland	Year 2008	Central Statistical Office, Register	A	453	204	382	157	329	305	3	156	n/a	553	132	452	3.126
Portugal	31.12.2005	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	B	148	128	127	87	189	51	38	926	12	84	71	133	1.994
Romania	18.03.2002	National Institute of Statistics, Census	A	n/a	n/a	808	831	1027	n/a	n/a	n/a	n/a	7412	n/a	2873	12.951
Slovakia ⁽⁴⁾	01.01.2008	Ministry of Interior, Records	C	47	79	165	13	55	43	0	28	28	60	55	211	784
Slovenia	31.03.2002	Statistical Office	B	4	17	18	14	3	1	0	4	0	4	12	71	148

Country of Destination	Sources, reference dates and definitions				Country of Origin											
	Reference date	Source of data	Definition*	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestinian Territories	Syria	Tunisia	Turkey	Total
Spain	01.01.2008	National Statistics Institute, Register	A	55.726	3.680	2.660	2.097	3.065	723	9.572	683.102		4.796	2.384	2.787	770.592
Sweden	31.12.2008	Statistics Sweden	B	2333	3071	2235	2377	23.291	1.069	37	6.655	2232	18.786	3695	39.230	105.011
UK ⁽⁵⁾	10.2007-09.2008	Office for National Statistics, LFS	A	10.000	27.000	14.000	3.105	19.000	17.000	31	16.000	2.490	4.167	3.070	74.000	189.863
EU				812.015	177.655	47.450	23.592	145.810	27.933	23.345	2.102.791	6.661	104.262	368.054	2.525.256	6.364.824
Algeria	25.06.1998	Office National de la Statistique, Census	B	/	5.943	/	1.496	391	1351	800	18.661	3.791	723	8.389	31	41.576
Egypt	18-19.11.1996	Central Agency for Statistics, Census	B	394	/	721	2.454	1679	2128	110	382	28.648	3811	359	558	41.244
Israel ⁽⁶⁾	Average 2007	Central Bureau of Statistics	A	39.300	18.900	/	⁽⁴⁾	11.000	16.600	⁽⁴⁾	151.900	/	⁽⁴⁾	⁽⁴⁾	26.400	264.100
Jordan	02-08.10.2004	Department of Statistics, Census	B	373	112.392	1.705	/	1.995	1.057	74	650	115.190	38.130	282	1114	272.962
Lebanon	Year 1997	Central Administration of Statistics, Survey	B	n/a	n/a	n/a	n/a	/	n/a	n/a	n/a	198.258	44.129	n/a	n/a	242.387
Libya ⁽⁷⁾	30.04.2006	General Authority for Information, Census	B	4593	164.348	/	2053	966	/	n/a	19839	28.596	17.017	14124	713	252.249
Mauritania ⁽⁸⁾	01.11.2000	Office National de la Statistique, Census	A	378	107	..	..	60	358	/	747	34	124	240	..	2.048
Morocco	Year 2005	Ministry of the Interior	B	11.581	778	8	421	553	220	1312	/	411	1.000	1.855	853	18.992
Palestine ⁽⁹⁾	Year 2003	Israeli Central Bureau of Statistics	B	n/a	..	422000 ⁽⁹⁾	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	/	n/a	n/a	n/a	422.000
Syria	22.09.2004	Central Bureau of Statistics, Census	B	1.874	3.302	/	12.897	37.219	318	97	387	299.822	/	650	1.176	357.742
Tunisia ⁽¹⁰⁾	28.04.2004	Institut National de la Statistique, Census	A	9.278	1.101	n/a	n/a	n/a	10213	495	6.763	490	767	/	n/a	29.107
Turkey	22.10.2000	Statistical Institute, Census	B	405	264	1.947	294	193	344	8	223	506	835	264	/	5.283
SEM				68.176	307.135	426.381	19.615	54.056	32.589	2.896	199.552	675.746	106.536	26.163	30.845	1.949.690
Armenia	09.10.2001	Statistical Service, Census	A	..	..	..	..	1291	..	..	..	..	2298	..	1749	5.338
Australia	30.06.2007	Australian Bureau of Statistics	A	1241	39.228	9.737	4.641	90.744	1.794	14	1630	2970	8.599	441	38.348	199.387
Canada	16.05.2006	Stat. Canada, Census	A	32.255	40.580	21.320	7.440	75.275	2.625	335	39.055	6.200	18.800	7.405	21.580	272.870
Iceland	31.12.2008	Statistics Iceland	A	25	26	28	12	30	1	0	153	0	20	16	68	379
Iran	28.10 - 17.11.2006	Statistical Centre of Iran	B	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	886	886
Japan	31.12.2006	Ministry of Justice, Register	B	148	1583	809	189	79	47	14	363	0	164	304	2264	5.964
New Zealand	07.03.2006	Statistics N. Zealand, Census	A	123	1341	846	348	411	102	0	141	108	354	54	600	4.428
Norway	31.12.2008	Statistics Norway	A	1077	672	657	239	1642	275	14	4.780	1886	1346	803	10.133	23.524
South Africa	Year 2003	Statistics South Africa	A	39	70	52	14	..	..	24	68	..	1	2	44	314

Country of Destination	Sources, reference dates and definitions			Country of Origin												
	Reference date	Source of data	Definition*	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestinian Territories	Syria	Tunisia	Turkey	Total
Switzerland	31.12.2007	Swiss Statistics	B	3.630	1.884	1.280	402	2.066	791	69	6.947	157	871	5.716	73.157	96.970
USA ⁽¹¹⁾	March 2006	Census Bureau, CPS	A	10.880	136.386	92.309	71.306	130.395	5.360	2.230	39.969	26179	52.512	6.330	96.704	670.560
Selected Non-EU, Non-SEM Countries				49.418	221.770	127.038	84.591	301.933	10.995	2.700	93.106	37.500	84.965	21.071	245.533	1.280.620
Total EU + Selected Non-EU				929.609	706.560	600.869	127.798	501.799	71.517	28.941	2.395.449	719.907	295.763	415.288	2.801.634	9.595.134

Notes:

* This table contains only those countries which provide data on foreign residents by detailed country of nationality / birth. Data are either from census or population/foreigners' registers. Some of the world major countries of immigration, such Saudi Arabia, the United Arab Emirates, and other countries of the Gulf, could not be included by lack of accurate data. **Immigrants are defined as foreign born [A], non-nationals [B], or a combination of both criteria [C]

- 1) Czech Rep.: Czech Republic.
- 2) France: Figures for Israel, Jordan, Libya, Mauritania and Palestine are from the 1999 census (08.03.1999).
- 3) Netherlands: Immigrants born in Palestine are gathered with those born in Israel.
- 4) Slovakia: data refer to "Foreigners by country of birth".
- 5) UK: For Jordan Mauritania, Palestine, Syria and Tunisia: data from Census 2001(29.04.2001). New estimates based on the period Oct. 2007 - Sept. 2008 show 30 and 76 thousand foreign born from Egypt and Turkey respectively. LFS: Labour Force Survey.
(6) - Israel: figures are related to Jewish population. Numbers are gathered for Algeria and Tunisia ad for Lebanon and Syria.
- 6) In 2003, numbers were as following: Algeria: 10800, Tunisia: 29900, Lebanon: 3500 and Syria: 8700.
- 7) Libya: Other Arabs, non indicated here, gather 3149 persons of which 1247 are females.
- 8) Mauritania: Other Arab born, non indicated here, gather 164 persons of which 71 are females. The census of 2000 refers to the period from 01.11.2000 (sedentary population) to 20.03.2001 (nomadic population)
- 9) Palestine: Israelis residing in the West Bank: East Jerusalem: 185000 (end 2003); rest of the West Bank: 237000 (end 2004).
- 10) Tunisia: Other Arab born, non indicated here, gather 2789 persons of which 1389 are females.
- 11) USA: Data for Algeria, Libya, Mauritania and Tunisia are from the census 2000 (01.04.2000). CPS stands for Current Population Survey.

Special values:

.. : Value close to 0 or not reported

/ Not applicable or zero

n/a: not available

Table 2 bis: Female Migrants from SEM countries in the EU member states and in some other countries, according to statistics of destination countries - Most recent data*

Country of Destination	Sources, reference dates and definitions			Country of Origin												
	Reference date	Source	Definition*	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestinian Territories	Syria	Tunisia	Turkey	Total
Austria	01.01.2008	Statistics Austria, Register	A	228	4.695	1.015	209	640	180	2	699	57	987	923	72.341	81.976
Belgium	01.01.2008	Population Register	A	8.975	873	1.433	228	1.780	176	184	76.676	46	1.485	3.649	43.167	138.672
Bulgaria	01.01.2008	National Statistical Institute, Register	B	12	10	21	12	81	17	0	6	0	116	2	366	643
Cyprus	01.10.2001	Statistical Service, Census	A	9	1.117	89	84	646	50	0	15	77	408	7	166	2.668
Czech Rep. ⁽¹⁾	31.12.2008	Ministry of Interior	B	41	12	116	20	33	15	-	17	12	92	24	87	469
Denmark	31.12.2008	Statistics Denmark	A	318	477	410	443	5.462	47	16	2.386	0	994	248	15.151	25.952
Estonia	31.12.2008	Citizenship and Migration Board	B	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0
Finland	31.12.2008	Statistics Finland	B	72	74	95	50	41	40	0	280	4	60	83	981	1.780
France	01.01.2005	National Statistics Institute, Cenus	A	315.000	n/a	n/a	n/a	14.000	n/a	n/a	293.000	n/a	n/a	93.000	103.000	818.000
Germany	31.12.2008	Central Register of Foreigners	B	3.635	3.771	3.854	2.857	15.769	1.442	100	28.722		12.471	7.467	799.367	879.455
Greece	01.01.2006	National Statistical Service	B	46	1.168	24	2	236	69	68	111	229	988	21	405	3.367
Hungary	01.01.2007	Minsitry of the Interior, Register	B	29	71	428	62	25	72	1	10	18	202	5	308	1.231
Italy	01.01.2008	Istat - <i>Bilancio demografico</i>	B	6.922	20.492	887	1.032	1.230	600	192	149.391	88	1.336	32.812	5.931	220.913
Ireland	23.04.2006	Central Statistics Office, Census	B	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-
Latvia	01.01.2008	Central Statistical Bureau	B	0	0	120	1	2	0	0	1	0	0	0	15	139
Lithuania	01.01.2008	Ministry of the Interior, Register	B	0	1	135	2	12	0	0	0	0	0	1	7	158
Luxembourg	15.02.2001	Statistics of Luxembourg, Census	B	178	54	33	2	45	7		278	5	15	74	127	818
Malta	Year 2008	National Statistics Office	B	3	31	0	48	0	228	0	13	6	0	23	74	426
Netherlands ⁽²⁾	01.01.2008	Statistics Netherlands	A	1.356	3.292	2.067	308	1.216	181	32	78.524		2.997	1.404	94.122	185.499
Poland	20.05.2002	Central Statistical Office, Census	B	116	57	119	21	65	123	2	43	n/a	77	28	166	817
Portugal	31.12.2005	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	B	39	18	46	34	83	18	10	349	4	36	22	51	710
Romania	18.03.2002	National Institute of Statistics, Census	A	n/a	n/a	182	158	184	n/a	n/a	n/a	n/a	2967	n/a	502	3.993
Slovakia ⁽³⁾	01.01.2008	Ministry of Interior Records	C	10	3	64		7	12	0	5	4	9	1	42	157

Country of Destination	Sources, reference dates and definitions				Country of Origin												
	Reference date	Source	Definition*	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestinian Territories	Syria	Tunisia	Turkey	Total	
Slovenia	31.03.2002	Statistical Office	B	1	1	4	0	0	0	0	1	0	1	0	16	24	
Spain	01.01.2008	National Statistics Institute, Register	A	16.565	982	982	488	969	253	1.694	253.462		1.346	739	898	278.378	
Sweden	31.12.2008	Statistics Sweden	B	806	1081	890	977	10.447	304	5	3.061	847	9.375	1247	18.104	47.144	
UK ⁽⁴⁾	31.12.2006	Office for National Statistics, LFS	A	3.153	12.000	5.741	1.194	4.499	3.900	13	5.640	1.001	1.687	1.092	34.000	73.920	
European Union countries (EU)				357.514	50.280	18.755	8.232	57.472	7.734	2.319	892.690	2.398	37.649	142.872	1.189.394	2.767.309	
Algeria	25.06.1998	Office National de la Statistique, Census	B	/	5.943		1.496	391	1351	800	18.661	3.791	723	8.389	31	41.576	
Egypt	18-19.11.1996	Central Agency for Statistics, Census	B	250	/	285	1.124	904	920	26	275	13.188	1696	176	121	18.965	
Israel	Average 2007	Central Bureau of Statistics	A	n/a	n/a	/	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-	
Jordan	02-08.10.2004	Department of Statistics, Census	B	223	20.705	572	/	1.116	451	17	510	54.078	15.810	140	283	93.905	
Lebanon	Year 1997	Central Administration of Statistics, Survey	B	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	97.672	13.953	n/a	n/a	111.625	
Libya	30.04.2006	General Authority for Information, Census	B	2129	34.610	n/a	973	492	/	n/a	12430	13.562	6.814	6809	238	78.057	
Mauritania ⁽⁵⁾	01.11.2000	Office National de la Statistique, Census	B	145	57	n/a	n/a	26	173	/	367	15	49	68	n/a	900	
Morocco	Year 2005	Ministry of the Interior	B	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	/	n/a	n/a	n/a	n/a	-	
Palestine	Year 2003	Israeli Central Bureau of Statistics	B	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	/	n/a	n/a	n/a	-	
Syria	22.09.2004	Central Bureau of Statistics, Census	B	868	1.562		5.893	18.870	116	34	216	146.455	/	257	n/a	174.271	
Tunisia	28.04.2004	Institut National de la Statistique, Census	B	5.859	419	n/a	n/a	n/a	5145	118	2.871	123	408	/	n/a	14.943	
Turkey	22.10.2000	Statistical Institute, Census	B	83	74	941	78	63	76	8	63	65	289	109	/	1.849	
Southern and Eastern Mediterranean countries (SEM)				9.557	63.370	1.798	9.564	21.862	8.232	1.003	35.393	328.949	39.742	15.948	673	536.091	
Armenia	09.10.2001	Statistical Service, Census	A	n/a	n/a	n/a	n/a	648	n/a	n/a	n/a	n/a	1185	n/a	1106	2.939	
Australia	30.06.2007	Australian Bureau of Statistics	A	467	18.914	4.304	2.022	43.074	819	6	664	1302	4.373	178	18.538	94.661	
Canada ⁽⁶⁾	16.05.2006	Stat. Canada, Census	A	(46%)	(46%)	(48%)	(0%)	(46%)	(44%)	(16%)	(44%)	(0%)	(47%)	(33%)	(46%)	(42%)	
Iceland	31.12.2008	Statistics Iceland	A	7	5	10	7	11	0		58	0	4	4	24	130	
Iran	Year 2003	Statistical Centre of Iran	B	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	475	475	
Japan	31.12.2006	Ministry of Justice, Register	B	45	646	253	56	19	13	5	84	0	39	82	371	1.613	
New Zealand	07.03.2006	Statistics N. Zealand, Census	A	n/a	525	231	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	756	

Country of Destination	Sources, reference dates and definitions				Country of Origin											
	Reference date	Source	Definition*	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestinian Territories	Syria	Tunisia	Turkey	Total
Norway	31.12.2008	Statistics Norway	A	366	211	277	106	731	84	3	2.046	610	604	239	4.400	9.677
South Africa	Year 2003	Statistics South Africa	A	2	4	21	2	..	..	12	10	..	1	-	10	62
Switzerland	31.12.2007	Swiss Statistics	B	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	-
USA ⁽⁷⁾	March 2006	Census Bureau, CPS	A	6.855	51.472	35.468	40.851	54.118	3.230	1.935	21.372	8458	31.544	4.060	39.595	298.958
Selected Non-EU, Non-SEM Countries				7.742	71.777	40.564	43.044	97.953	4.146	1.961	24.234	10.370	36.565	4.563	63.413	406.332
TOTAL GENERAL				374.813	185.427	61.117	60.840	177.287	20.112	5.283	952.317	341.717	113.956	163.383	1.253.480	3.709.732

Notes:

* This table contains only those countries which provide data on foreign residents by detailed country of nationality / birth. Data are either from census or population/foreigners' registers. Some of the world major countries of immigration, such Saudi Arabia, the United Arab Emirates, and other countries of the Gulf, could not be included by lack of accurate data.

**Immigrants are defined as foreign born [A], non-nationals [B], or a combination of both criteria [C]

- 1) Czech Rep.: Czech Republic
- 2) Netherlands: Immigrants born in Palestine are gathered with those born in Israel.
- 3) Slovakia: data are about "Foreigners by country of birth".
- 4) UK: For Jordan Mauritania, Palestine, Syria and Tunisia: data are from Census 2001(29.04.2001). LFS: Labour Force Survey. In 2003, detailed numbers were as following: Algeria: 10800, Tunisia: 29900, Lebanon: 3500 and Syria: 8700.
- 5) Mauritania: The census of 2000 refers to the period from 01.11.2000 (sedentary population) to 20.03.2001 (nomadic population)
- 6) Canada: We reported here the percentage of women in the nationals of each SEM country as a proxy for the share of women in foreign born, which is not available.
- 7) USA: Data for Algeria, Libya, Mauritania and Tunisia are from the census 2000 (01.04.2000). CPS stands for Current Population Survey.

Special values:

.. : Value close to 0 or not reported

/: Not applicable or zero

n/a: not available

Table 3: Comparison between numbers of SEM migrants in the EU27 countries counted by origin destination countries *

Origin country	Migrants counted at	
	Destination	Origin
Algeria	812015	1058202
Egypt	177655	106398
Morocco	2102791	2837654
Tunisia	368054	846803
Turkey	2525256	3106958
Total	6138862	7956015

* Only 5 SEM countries, known for being large emigration countries, publish statistics of their expatriates by detailed countries of residence although data for Algeria are not updated since 1995. Comparing between statistics of origin and destination countries also requires that destination countries provide a detailed statistics of immigrants by country of origin. Figures in Table 2 thus refer only to a subset of emigrants: for example, migrants in the Gulf countries are not included, for lack of data by nationality in these receiving countries. See Tables 3 for details concerning Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey.

Table 3 ALG: Numbers of Algerian migrants according to which country counts

Country of Destination	Country which counts migrants	
	Destination Country (around 2008)	Origin Country*
Belgium	20295	18166
France	679000	932275
Germany	13148	9018
Italy	22672	5753
Spain	55726	7079
United Kingdom	10000	15000
Canada	32255	10080
Morocco	11581	25000
Tunisia	9278	30000
Sweden	2333	2907
Switzerland	3630	2924
Sub-total	859918	1058202
Other countries	n.a.	156850
Total		1215052

* Numbers estimated as of 1995. More recent data have been published on Algerian nationals recorded in Algerian consulates in France, whose number was 1101253 in 2003, i.e. 62% higher than the 679000 Algerian immigrants provided by the French population census survey of 2004-2006.

Table 3 EGY: Numbers of Egyptian migrants according to which country counts

Country of Destination	Country where migrants are counted	
	Destination Country	Origin Country
Austria	12878	14000
France	20000	141000
Germany	11623	40265
Greece	9461	50000
Italy	69572	210000
Netherlands	11178	20000
Spain	3680	1000
United Kingdom	27000	75056
Australia	39228	508828
Canada	40580	141000
Jordan	112392	500000
Libya	164348	950000
Mauritania	107	159
Morocco	778	800
Syria	3302	10000
Tunisia	1101	500
Switzerland	1884	12000
United States	136386	635000
Sub-total	665498	2348149
Other countries	n.a.	2539547
Total		4887696

Table 3 MOR: Numbers of Moroccan migrants according to which country counts

Country of Destination	Country where migrants are counted	
	Destination Country	Origin Country
Austria	1563	1231
Belgium	162626	285000
Czech Rep.	154	214
Denmark	5067	6.300
Finland	775	1500
France	625000	1131000
Germany	66189	130000
Greece	491	630
Hungary	49	40
Italy	365908	379000
Luxembourg	558	666
Netherlands	167063	278000
Portugal	926	2044
Spain	683102	547000
Sweden	6655	9.107
United Kingdom	16000	23634
Algeria	18661	80000
Canada	39055	60000
Japan	363	419
Jordan	650	2415
Libya	19839	120000
Mauritania	747	1653
South Africa	68	700
Switzerland	6947	15.000
Tunisia	6763	26000
United States	39969	100000
Sub-total	2235188	3201553
Other countries	n.a.	91.046
Total		3.292.599

Table 3 TUN: Numbers of Tunisian migrants according to which country counts

Country of Destination	Country where migrants are counted	
	Destination Country	Origin Country
Austria	3079	5896
Belgium	10480	18430
Czech Rep.	375	595
Denmark	800	1169
Finland	319	790
France	222000	555347
Germany	23142	80336
Greece	217	632
Hungary	54	99
Italy	93601	142972
Libya	14124	77877
Netherlands	4098	8129
Portugal	71	140
Spain	2384	2371
Sweden	3695	7153
United Kingdom*	3070	5621
Switzerland	5716	11533
Sub-total	387225	919090
Other countries	n.a.	99083
Total		1018173

Table 3 TUR: Numbers of Turkish migrants according to which country counts

Country of Destination	Country where migrants are counted	
	Destination Country	Origin Country
Austria	156435	116882
Belgium	89048	39885
Denmark	31834	54859
France	222000	359034
Germany	1688370	1764041
Netherlands	194556	358846
Sweden	39230	34965
United Kingdom*	74000	150000
Australia	38348	63000
Canada	21580	41000
Switzerland	73157	75448
United States	96704	250000
Sub-total	2725262	3307960
Other countries	n.a.	521418
Total		3829378

*The Great Britain

Table 4: A comparison between "Non-nationals", "Foreign born", and "First and second generation" according to origin and destination countries

Country of origin \ Ratio	Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestine	Syria	Tunisia	Turkey	Total SEM
The Netherlands 1/1/2008													
(I)	4,85	4,36	3,19	3,65	8,05	3,96	9,91	2,23	..	11,45	3,42	2,08	2,25
(II)	1,97	1,75	1,67	1,82	1,70	1,52	1,24	2,01	..	1,44	2,01	1,92	1,94
(III)	9,55	7,64	5,32	6,66	13,66	6,01	12,32	4,48	..	16,52	6,85	3,98	4,37
Canada 16.05.2006													
(I)	2,10	4,88	1,72	1,48	5,00	1,79	0,92	2,66	3,05	3,95	1,94	2,38	2,96
France 1999													
(I)	1,39	..	..	..	..	..	..	1,32	..	..	1,51	0,97	1,36
Germany 2001													
(I)	..	..	..	..	..	..	..	0,65	..	..	..	0,59	0,60
(II)	..	..	..	..	..	..	..	1,54	..	..	..	1,74	1,74
(III)	..	..	..	..	..	..	..	1,00	..	..	..	1,04	1,03
Italy 2001													
(I)	0,89	0,79	0,90	0,81	0,84	..	..	0,83	..	0,81	0,80	0,88	0,82
Spain 01.01.2008													
(I)	1,07	1,36	1,40	1,87	2,18	1,75	0,97	1,05	..	2,00	1,37	1,34	1,06
USA 2000													
(I)	1,46	2,44	2,41	2,51	3,09	2,70	1,07	1,65	..	2,45	1,77	1,81	2,31
Average Canada, France, Germany, Netherlands, USA													
(I)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,81
(II)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,92
(III)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,74

Ratios (I): Foreign Born / Non-Nationals ; (II): "1st+2nd Generation" / Foreign Born to ; (III): "1st+2nd Generation" / Non-Nationals

- For The Netherlands, "Foreign born" means 1st generation "persons born abroad with at least one parent born abroad". Therefore, a part of true foreign born are excluded as their parent(s) is (are) born in The Netherlands and themselves are born abroad.
- The word "Natives" is used by Statistics Netherlands to quantify persons whose parent or parents were born in the Netherlands, irrespective of the country of birth of themselves.
- 1st+2nd Generation are considered to be "persons with a foreign background" (i.e. at least one parent born abroad).
- For Italy, only data on "non nationals" and "non nationals born abroad" are available by nationality. The number of persons born abroad, whether they acquire Italian nationality or still foreigners is not available by detailed nationality or previous nationality for naturalised persons. This number is higher than the number of foreigners born abroad. The foreign born are included in non-nationals, thus the ratio is inferior to 1.

The number of persons born in a foreign country can be approached by the number of immigrants who still hold the nationality of that country of birth plus those who have acquired the Italian nationality. The number of immigrant, as such, is only given for Morocco and Tunisia with respectively 153.121 and 41.012, while foreigners born in Morocco and Tunisia are respectively 149.406 and 37.991. The difference represents, more likely, the number of those acquiring the Italian nationality.

Therefore, the exact (I) becomes 0,85 and 0,86 respectively for Morocco and Tunisia. Which are still closed to the calculated values of 0,83 and 0,80.

- For USA, the Non-Nationals here are those foreign born of indicated country who do not have the US citizenship. Non-nationals belong to foreign born as US born persons become nationals by birth. Here, the non-nationals are included in Foreign born, thus the ratio is superior to 1.

Table 5: Increase in Moroccan expatriate community according to the Moroccan consular reports 1993-2007

Country of residence	1993	2007	Increase 1993-2007	
			Absolute	Annual %
Germany	85156	130000	44844	3,3%
Belgium	145363	285000	139637	5,2%
Spain	65847	547000	481153	16,3%
France	678917	1131000	452083	3,9%
Italy	91699	379000	287301	10,9%
Netherlands	164546	278000	113454	4,0%
Other European countries	48030	87654	39624	4,6%
Total Europe	1279558	2837654	1558096	6,1%
Libya	102413	120000	17587	1,2%
Algeria	54576	80000	25424	2,9%
Tunisia	20000	26000	6000	2,0%
Saudi Arabia	9000	28000	19000	8,7%
United Arab Emirates	2992	13040	10048	11,3%
Other Arab countries	7036	14591	7555	5,6%
Total Arab Countries	196017	281631	85614	2,8%
South Africa	600	832	232	2,5%
Cote d'Ivoire	1060	1971	911	4,8%
Gabon	229	785	556	9,5%
Senegal	544	1900	1356	9,6%
Canada	45000	60000	15000	2,2%
United States	25000	100000	75000	10,7%
Asia and Oceania	731	4037	3306	13,1%
Other countries	558	3789	3231	14,7%
Total Other countries	73722	173314	99592	6,6%
Grand total	1549297	3292599	1743302	5,8%

Source: Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, Maroc

Tableau 5bis: Moroccan Emigrants: top ten receiving countries, 1993-2007*

Country of residence	1993	1997	2002	2004	2005	2007
France	678.917	722.000	1.024.766	1113176	1.036.909	1.131.000
Spain	65.847	119.422	222.948	423.933	503.171	547.000
Belgium	145.363	199.647	214.859	293.097	354.161	379.000
Italy	91.699	146.460	287.000	298.949	345.764	285.000
Netherlands	164.546	274.641	276.655	300.332	324.511	278.000
Germany	85.156	104.051	99.000	102.000	108.355	130.000
Libya	102.413	112.026	120.000	120.000	78.852	120.000
United States	25.000	24.000	85.000	100.000	125.000	100.000
Algeria	54.576	47.998	63.000	79.790	62.822	80.000
Canada	45.000	60.000	70.000	77.713	100.000	60.000
All countries	1.545.036	1.917.217	2.582.069	3.089.090	3.185.386	3.292.599

*Sorted by descending order in 2007.

Source : Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, Morocco (diverse years. 2007 is the most recent)

Table 6: Increase in Immigrant Populations from SEM countries in the Netherlands, by Country of Origin, 1996-2008

Country of origin		Total	First generation	Second Generation		
				Total	One parent born abroad	Both parents born abroad
Algeria	1996	4879	2861	2018	940	1078
	2008	7468	3790	3678	1714	1964
	Increase	2589	929	1660	774	886
	Annual rate	3,5%	2,3%	5,0%	5,0%	5,0%
Egypt	1996	11598	7726	3872	2998	874
	2008	19568	11178	8390	4544	3846
	Absolute	7970	3452	4518	1546	2972
	Annual rate	4,4%	3,1%	6,4%	3,5%	12,3%
Israel	1996	5374	3448	1926	1700	226
	2008	7962	4780	3182	2774	408
	Absolute	2588	1332	1256	1074	182
	Annual rate	3,3%	2,7%	4,2%	4,1%	4,9%
Jordan	1996	991	610	381	155	226
	2008	1465	804	661	291	370
	Absolute	474	194	280	136	144
	Annual rate	3,3%	2,3%	4,6%	5,2%	4,1%
Lebanon	1996	3065	2303	762	404	358
	2008	4987	2939	2048	1027	1021
	Absolute	1922	636	1286	623	663
	Annual rate	4,1%	2,0%	8,2%	7,8%	8,7%
Libya	1996	373	271	102	82	20
	2008	830	547	283	173	110
	Absolute	457	276	181	91	90
	Annual rate	6,7%	5,9%	8,5%	6,2%	14,2%
Mauritania	1996	186	175	11	10	1
	2008	419	337	82	55	27
	Absolute	233	162	71	45	26
	Annual rate	6,8%	5,5%	16,7%	14,2%	27,5%
Morocco	1996	225088	140572	84516	6925	77591
	2008	335127	167063	168064	21146	146918
	Absolute	110039	26491	83548	14221	69327
	Annual rate	3,3%	1,4%	5,7%	9,3%	5,3%
Syria	1996	3604	2846	758	228	530
	2008	9617	6663	2954	525	2429
	Absolute	6013	3817	2196	297	1899
	Annual rate	8,2%	7,1%	11,3%	7,0%	12,7%
Tunisia	1996	5798	3345	2453	1414	1039
	2008	8222	4098	4124	2331	1793
	Absolute	2424	753	1671	917	754
	Annual rate	2,9%	1,7%	4,3%	4,2%	4,5%
Turkey	1996	271514	167248	104266	7976	96290
	2008	372714	194556	178158	29185	148973
	Absolute	101200	27308	73892	21209	52683
	Annual rate	2,6%	1,3%	4,5%	10,8%	3,6%

Source: Statistics Netherlands

Table 7: Immigrants in Mediterranean MENA countries, according to national statistics and other sources

Country	Census or survey data / Official records			UN Population Division Estimate, 2005 (1)	
	Year	Non-citizens	Foreign Born Population	Non-citizens	Foreign Born Population
Algeria (2)	2008	95000	..	242000	
Egypt	2006	262500	..	..	166000
Israel (3)	2005	195000	1947600	..	2661000
Jordan (4)	2004	392273	..	2225000	..
Lebanon (5)	1997	302315	..	..	657000
Libya (6)	2006	359540	..	617 536	..
Mauritania (7)	2000	22963	..	65 889	..
Morocco	2005	62348	97038	132000	..
Palestinian Territory (8)	1997	..	231766	..	1680000
Syria (9)	2004	42218	..	985000	..
Tunisia (10)	2004	35192	78388	38000	..
Turkey (11)	2000	272943	1278671	..	1328000

..: Not available

(1) United Nations Publication, Population Division, Department of Economic and Social Affairs. International Migration, 2006. Sales No. E.06.XIII.6. National sources used by the UN are not mentioned.

(2) Algeria: First estimates of the population census of 2008. According to other Estimates (Musette, CREAD), the number would have reached 325000 if refugees, irregular migrants and other categories of non-counted migrants are added to the census figure.

(3) Israel: Central Bureau of Statistics 2007. Population estimates do not include the foreign workers population. This population is estimated at about 195 thousand persons at the end of 2007

(4) Official statistics do not make a distinction between Jordanian and Palestinian origins. Palestinian second and third generation refugees are included in the figure provided by the UN.

(5) Lebanon: according to several sources 500.000 Syrian workers would be temporary migrants in Lebanon not counted as immigrants.

(6) Libya: Source: population census, 2006. There is a substantial discrepancy between data from the Libyan census on foreigners in Libya and those indicated by the consulates of SEM countries about their nationals abroad. For comparison, please refer to data in tables 3 for selected SEM countries.

(7) Mauritania: Source : population census, 2000

(8) Palestinian Population Census of 1997: Born abroad 148.127; Born 1948 areas 83639; Lifetime internal migrants (born in the Palestinian territories): 435.727; Lifetime non migrants (place of residence same as place of birth): 1.887.219

In 2007, Foreign-Born Palestinian Population in the Remaining West Bank is 125.581 of which 17.502 born in 1948 Areas and 5.764 in Israel (Census 2007, Census Final Results in The West Bank)

(9) Syria: Source : population census, 2004.

(10) Tunisia: Source : population census, 2004.

(11) Turkey: Source : population census, 2000.

Table 8: Stocks of foreign born population, aged 15 and over, in the OECD countries, by country of birth and education level. Various years around 2000 (Southern and Eastern Mediterranean countries of birth)

Country of Residence	Level of education	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestine	Syria	Tunisia		Turkey
Australia – Census, 2001	Low	159	8852	1178	697	38952	588	..	254	857	2972	130	15781	1436684
	Medium	250	9512	2106	974	17710	344	..	350	740	1721	74	6722	1141538
	High	247	10088	1920	857	6308	220	..	258	606	918	37	3504	896843
	Unknown	103	3729	590	211	6330	78	..	91	244	619	24	2362	385150
	Total	759	32181	5794	2739	69300	1230	..	953	2447	6230	265	28369	3860215
Austria – Census, 2001	Low	216	3373	639	125	485	134	..	387	95	655	1003	91242	456032
	Medium	207	2427	501	114	385	65	..	304	103	422	833	19416	362918
	High	115	2559	236	127	237	60	..	152	132	473	155	2431	104742
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Total	538	8359	1376	366	1107	259	..	843	330	1550	1991	113089	923692
Belgium - ESEG, 2001	Low	7105	271	465	146	680	81	122	61309	11	765	3009	42169	443041
	Medium	2389	409	621	93	699	44	48	20362	11	406	1673	11723	197569
	High	2072	750	564	102	1178	67	33	11672	14	510	1495	3268	191063
	Unknown	2739	379	631	79	560	75	72	20354	10	372	1544	10938	187629
	Total	14305	1809	2281	420	3117	267	275	113697	46	2053	7721	68098	1019302
Canada - Census, 2001	Low	2295	3675	2485	910	20385	260	30	4175	1180	4340	675	5950	1612515
	Medium	4410	8160	5140	1270	21610	560	..	7500	1665	4325	1275	5055	1709595
	High	10730	22385	7095	2045	23000	1320	110	12695	2675	6035	3280	5295	2033100
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Total	17435	34220	14720	4225	64995	2140	140	24370	5520	14700	5230	16300	5355210
Czech Republic - Census, 2001	Low	37	9	11	5	12	7	..	13	2	25	14	49	166953
	Medium	153	43	42	36	75	23	..	50	35	123	69	100	210620
	High	112	95	60	55	104	42	..	34	36	256	63	52	55179
	Unknown	9	1	..	..	2	..	..	4	1	8	2	6	4214
	Total	311	148	113	96	193	72	..	101	74	412	148	207	436966
Denmark - Register, 2002	Low	206	176	273	302	5889	67	8	1873	..	457	171	16594	96047
	Medium	348	449	445	323	2666	52	6	1398	..	386	312	5315	101849
	High	213	405	353	155	883	26	5	596	..	250	137	1412	62236
	Unknown	88	185	242	124	1925	13	3	885	..	173	84	5894	59169
	Total	855	1215	1313	904	11363	158	22	4752	..	1266	704	29215	319301
Finland - Register, 12/2000	Low	205	155	245	65	150	25	..	545	..	85	195	1335	59145
	Medium	145	95	120	25	65	10	..	360	..	25	85	410	32045
	High	80	130	25	35	45	10	..	125	..	55	30	155	21240
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Total	430	380	390	125	260	45	..	1030	..	165	310	1900	112430
France - Census, 1999	Low	686498	5224	2123	204	8582	487	5337	377842	234	3601	183060	123338	3066864
	Medium	339781	6689	2356	192	8591	385	1783	191622	169	2743	96985	34659	1521910
	High	184278	9156	2122	411	16262	427	1566	116820	416	5892	53823	9313	1011424
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Total	1210557	21069	6601	807	33435	1299	8686	686284	819	12236	333868	167310	5600198

Country of Residence	Level of education	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestine	Syria	Tunisia		Turkey
Greece - Census, 2001	Low	81	8161	129	67	443	79	4	208	73	2637	82	44357	411286
	Medium	120	15216	295	231	925	274	1	350	126	1947	130	17682	399207
	High	94	8425	224	439	733	191	..	202	183	830	63	6461	152882
	Unknown	10	564	2	4	36	2	..	21	4	304	8	7762	36536
	Total	305	32366	650	741	2137	546	5	781	386	5718	283	76262	999911
Hungary - Census, 2001	Low	128	61	91	17	22	37	..	9	..	179	8	267	113250
	Medium	136	79	268	42	45	67	..	18	..	195	13	234	107779
	High	110	112	119	80	67	48	4	20	..	250	14	96	54465
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Total	374	252	478	139	134	152	4	47	..	624	35	597	275494
Ireland - Census, 2002	Low	183	69	30	9	24	75	..	51	6	36	21	84	93009
	Medium	201	99	51	24	33	114	3	57	12	36	27	162	91932
	High	273	336	120	69	87	345	6	126	42	72	54	204	128868
	Unknown	126	66	12	6	12	48	..	18	9	12	12	33	19179
	Total	783	570	213	108	156	582	9	252	69	156	114	483	332988
Italy - Census, 2001	Low	6797	11249	342	269	889	22450	138	105444	49	816	43438	4517	1097140
	Medium	3236	14078	1012	752	1403	11320	42	24884	102	902	10647	1859	676869
	High	1373	7016	734	872	1238	3621	12	7330	106	856	2551	944	246925
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Total	11406	32343	2088	1893	3530	37391	192	137658	257	2574	56636	7320	2020934
Japan - Census, 2000	Low	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	240370
	Medium	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	410453
	High	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	278277
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	213267
	Total	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1142367
Luxembourg - Census, 2001	Low	40	4	4	1	4	5	1	92	..	1	32	39	40495
	Medium	130	36	20	..	26	6	1	211	3	4	98	73	45808
	High	102	47	34	4	52	4	..	142	3	17	56	97	23919
	Unknown	57	18	10	1	6	..	..	98	3	9	41	59	19539
	Total	329	105	68	6	88	15	2	543	9	31	227	268	129761
Mexico - Census, 2000	Low	12	18	175	9	332	1	..	27	..	160	3	62	89358
	Medium	16	21	304	9	370	3	..	35	..	89	4	72	60123
	High	55	50	297	24	347	6	4	76	..	51	10	80	79651
	Unknown	4	7	74	3	71	2	1	11	..	15	..	22	12330
	Total	87	96	850	45	1120	12	5	149	..	315	17	236	241462
Netherlands - LFS, 1998-2002	Low	..	..	..	..	..	..	..	100111	..	..	..	119194	691713
	Medium	..	1751	..	..	..	..	..	24941	..	..	..	30564	445035
	High	..	2336	..	..	..	..	..	8719	..	..	..	8169	269840
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	13358
	Total	..	4087	..	..	..	..	..	133771	..	..	..	157927	1419946
New Zealand - Census, 2001	Low	3	57	18	15	48	..	..	9	..	36	..	45	102621
	Medium	42	369	156	45	195	45	..	63	42	90	12	165	276675
	High	36	489	132	69	90	39	..	42	51	42	15	102	170079
	Unknown	12	81	150	3	36	3	..	15	9	18	12	54	74718
	Total	93	996	456	132	369	87	..	129	102	186	39	366	624093

Country of Residence	Level of education	Southern / Eastern Mediterranean country of birth												All foreign born
		Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestine	Syria	Tunisia	Turkey	
Norway - Registers, 12/2003	Low	107	6	9	6	201	..	..	1085	20	85	57	2600	40069
	Medium	273	77	160	13	454	11	..	1329	76	226	213	2729	112069
	High	117	126	112	7	175	3	..	439	49	78	80	546	66614
	Unknown	215	128	33	33	335	76	..	1238	267	301	181	2495	87171
	Total	712	337	314	59	1165	90	..	4091	412	690	531	8370	305923
Poland - Census, 2001	Low	54	18	21	9	33	54	..	12	..	24	12	81	348720
	Medium	171	66	93	24	93	117	..	51	..	153	48	198	293553
	High	156	87	162	90	162	54	..	72	..	333	45	93	86379
	Unknown	12	..	6	3	18	9	..	6	..	18	6	18	9081
	Total	393	171	282	126	306	234	..	141	..	528	111	390	737733
Portugal - Census, 2001	Low	57	14	22	4	19	..	20	809	4	11	19	37	320778
	Medium	41	19	18	2	14	2	4	283	..	6	13	28	151806
	High	71	53	24	5	23	6	5	223	2	13	20	26	113348
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Total	169	86	64	11	56	8	29	1315	6	30	52	91	585932
Slovak Republic - Census, 2001	Low	1	1	5	1	1	2	1	..	..	7	..	6	32933
	Medium	7	11	19	6	14	6	..	2	..	26	6	17	61850
	High	13	14	16	11	19	6	..	7	..	70	6	5	17587
	Unknown	..	..	1	..	1	1	..	..	..	1	1	2	805
	Total	21	26	41	18	35	15	1	9	..	104	13	30	113175
Spain - Census, 2000	Low	17140	820	240	220	740	140	3060	217380	140	920	480	600	1071780
	Medium	4300	480	180	280	460	100	320	32340	60	820	260	140	428960
	High	3060	640	440	620	820	240	200	26960	140	1620	240	380	401300
	Unknown	280	..	40	..	..	..	..	1820	..	..	20	..	12880
	Total	24780	1940	900	1120	2020	480	3580	278500	340	3360	1000	1120	1914920
Sweden - Registers, 12/2003	Low	400	260	290	235	8290	85	10	1520	330	5950	860	15050	253420
	Medium	720	750	750	465	7920	165	5	1960	395	4870	1340	10560	396425
	High	525	1060	405	335	2235	110	10	955	325	2130	390	2780	208180
	Unknown	165	175	190	115	1415	40	..	505	290	1660	175	3290	75805
	Total	1810	2245	1635	1150	19860	400	25	4940	1340	14610	2765	31680	933830
Switzerland - Census, 2000	Low	1373	618	292	51	975	146	21	2701	69	345	1705	24246	485466
	Medium	1725	1092	606	80	947	121	13	2775	79	301	1620	9661	405183
	High	1824	2211	712	118	1309	184	22	2310	111	472	1328	3645	276791
	Unknown	902	395	168	37	548	114	20	1296	45	239	790	17326	286745
	Total	5824	4316	1778	286	3779	565	76	9082	304	1357	5443	54878	1454185
Turkey - Census, 2000	Low	211	123	528	164	442	1307	..	..	130	2557	150	..	571111
	Medium	219	185	921	181	270	1002	..	..	343	1016	159	..	331714
	High	165	298	783	272	249	232	..	..	220	873	158	..	161867
	Unknown	19	17	102	26	46	94	..	..	9	379	10	..	65860
	Total	614	623	2334	643	1007	2635	..	..	702	4825	477	..	1130552
United Kingdom - Census - 2001	Low	2770	4738	2423	333	2305	1681	..	5395	438	759	1211	25551	1602217
	Medium	2378	4305	2568	597	2370	1816	..	2522	406	749	548	7689	968127
	High	3696	10075	4251	1502	4254	3759	..	2811	1172	1961	778	10262	1374408
	Unknown	1089	4040	1018	130	836	447	..	1131	331	285	409	4569	558714
	Total	9933	23158	10260	2562	9765	7703	..	11859	2347	3754	2946	48071	4503466

Country of Residence	Level of education	Southern / Eastern Mediterranean country of birth												All foreign born
		Algeria	Egypt	Israel	Jordan	Lebanon	Libya	Mauritania	Morocco	Palestine	Syria	Tunisia	Turkey	
United States - Census, 2000	Low	1486	10022	17744	8935	23651	1006	826	5460	..	15498	1010	16548	12306072
	Medium	3403	30152	41379	18366	38655	3158	676	16543	..	17927	2330	29070	10881113
	High	5591	67402	48604	17870	43929	4260	636	16650	..	19279	3200	38505	8202741
	Unknown	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Total	10480	107576	107727	45171	106235	8424	2138	38653	..	52704	6540	84123	31389926
Total OECD countries	Low	727564	57974	29782	12799	113554	28717	9578	886711	3638	42921	237345	549742	27249089
	Medium	364801	96570	60131	24144	105995	19810	2902	330310	4367	39508	118774	194303	21822725
	High	215108	146345	69544	26174	103806	15280	2613	209436	6283	43336	68028	97825	16689948
	Unknown	5830	9785	3269	775	12177	1002	96	27493	1222	4413	3319	54830	2122150
	Total	1313303	310674	162726	63892	335532	64809	15189	1453950	15510	130178	427466	896700	67883912

Levels of education are established following the ISCED of UNESCO.

ISCED: International Standard Classification of Education (ISCED), UNESCO - 1997

Low: Lowest levels of education:

Level 0 – Pre-primary education

Level 1 – Primary education or first stage of basic education

Level 2 – Lower secondary or second stage of basic education

Medium: medium levels of education:

Level 3 – (Upper) secondary education

Level 4 – Post-secondary non-tertiary education

High: highest levels of education:

Level 5 – First stage of tertiary education

Level 6 – Second stage of tertiary education

- No data for Germany and Korea.

- Source: OECD, Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC). Data compiled by OECD according to various sources of countries of residence indicated in the 1st column of the table. Data is mainly from the 2000 round of censuses.

Table 9: Stocks of foreign born employed population, aged 15 and over, in the OECD countries, by country of birth and Occupation. Various years around 2000 (Southern and Eastern Mediterranean countries of birth)

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Australia - Census, 2001	1	28	1658	60	..	70	8	567	93	2571	100	185	974	211761
	2	74	3596	82	..	81	10	1010	183	2512	180	282	1438	396268
	3	16	1797	59	..	43	..	480	162	3461	103	281	1092	232663
	4	16	1955	62	..	33	5	312	132	2286	64	189	858	238743
	5	51	1597	63	..	105	5	488	157	3129	87	272	1315	250731
	6	..	30	..	..	..	..	18	..	152	4	..	13	11673
	7	42	946	68	..	49	17	229	137	4486	72	413	1521	225904
	8	32	934	14	..	31	10	112	99	2845	70	197	1907	137039
	9	30	1476	40	..	42	..	199	127	3651	44	312	1968	245518
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1737
	Unk.	..	375	4	..	..	..	71	22	945	17	75	360	45444
Tot.		289	14364	452	..	454	55	3486	1112	26038	741	2206	11446	1997481
Austria - Census, 2001	1	20	632	10	..	45	80	97	19	89	20	104	2387	32594
	2	44	422	15	..	39	38	111	45	72	64	172	930	35667
	3	44	557	15	..	66	172	169	40	100	26	135	3530	63571
	4	30	359	13	..	45	96	99	17	106	12	53	3323	37573
	5	57	973	17	..	110	387	127	38	92	15	181	6285	71483
	6	..	19	..	..	2	3	1	1	..	..	1	254	3425
	7	21	382	13	..	45	136	95	15	83	5	58	9972	73378
	8	22	525	9	..	37	147	32	13	45	4	45	11798	52028
	9	65	1531	19	..	167	326	87	25	103	11	153	30553	144978
	10	2	11	1	..	1	7	6	2	3	1	4	299	1694
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tot.		305	5411	112	..	557	1392	824	215	693	158	906	69331	516391

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Belgium - LFS, 1998-2002	1	..	..	..	..	935	..	..	..	..	..	..	924	54739
	2	..	..	..	..	682	..	..	..	..	..	..	..	65297
	3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	33758
	4	..	..	..	..	1322	..	..	..	..	..	..	..	49653
	5	..	..	..	..	3671	..	..	..	..	..	..	667	43709
	6	..	..	..	..	851	..	..	..	..	..	..	..	4767
	7	..	..	..	..	4658	..	..	..	..	..	..	4557	49609
	8	..	..	..	..	3931	..	..	..	..	..	..	1771	31193
	9	..	..	..	..	8145	..	..	..	..	..	..	4252	46595
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2309
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	446
Tot.	..	..	..	..	24195	..	..	..	..	..	..	12171	382075	
Canada - Census, 2001	1	920	3995	125	10	2215	435	2180	335	7155	595	1360	1280	351685
	2	2610	6430	295	35	3325	1020	2495	340	5150	550	1010	1310	520225
	3	1225	2985	115	25	1990	395	1795	190	4255	350	885	670	398195
	4	1045	2515	160	10	1590	245	1305	285	4230	275	755	685	386850
	5	1350	1860	110	..	2060	385	1225	415	6775	300	1035	1040	431245
	6	10	25	15	..	..	10	20	10	175	..	10	50	49155
	7	505	805	105	..	960	195	680	135	3355	225	1080	1360	298980
	8	800	770	60	..	680	175	550	285	4040	155	765	1085	320705
	9	420	525	35	10	485	155	250	145	1990	100	305	735	265380
	10	10	20	..	..	..	..	..	..	25	..	..	..	3810
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tot.	8895	19930	1020	90	13305	3015	10500	2140	37150	2550	7205	8215	3026230	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Czech Republic - Census, 2001	1	34	26	12	..	10	26	15	23	42	8	93	34	14338
	2	27	31	10	..	16	12	16	14	32	10	75	9	19460
	3	58	20	4	..	14	20	18	15	32	7	65	36	32114
	4	13	3	3	..	..	5	4	..	3	..	7	10	6772
	5	67	8	3	..	17	17	9	7	9	..	31	29	26766
	6	1	1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	3911
	7	9	..	1	..	1	5	..	1	5	2	10	2	35707
	8	2	3	..	..	..	1	1	..	3	..	2	6	21046
	9	3	2	1	..	2	..	..	..	1	..	3	..	21479
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2	..	2030
	Unk.	5	5	8	..	4	4	4	2	4	6	13	9	5715
Tot.	219	99	42	..	64	90	67	62	131	33	301	135	189338	
Denmark - Register, 2002	1	1	9	..	..	11	1	7	2	8	..	5	27	1678
	2	45	101	8	..	85	28	80	26	201	..	51	371	17919
	3	36	41	4	2	110	17	75	31	155	..	28	438	16492
	4	17	44	3	..	108	16	40	18	206	..	23	636	10597
	5	51	73	7	4	377	47	74	56	444	..	54	1676	19442
	6	..	1	..	..	2	..	5	1	..	..	..	18	236
	7	19	27	5	..	78	16	52	22	208	..	13	564	9556
	8	45	29	3	1	207	34	45	12	230	..	14	2280	14035
	9	85	101	8	6	714	81	84	71	450	..	34	4514	26299
	10	..	..	..	..	3	2	2	1	20	..	..	17	448
	Unk.	90	199	27	..	500	105	224	105	1217	..	131	4316	43161
Tot.	389	625	65	13	2195	347	688	345	3139	..	353	14857	159863	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Finland - Register, 12/2000	1	..	..	..	..	5	..	5	..	5	..	..	10	1000
	2	35	50	5	..	35	5	20	30	25	..	10	40	8785
	3	20	40	..	..	50	5	25	5	10	..	10	75	6455
	4	10	10	..	..	10	10	..	..	..	..	..	15	2695
	5	25	55	..	..	115	40	40	10	45	..	20	495	8870
	6	..	..	..	..	10	..	..	..	..	..	..	5	815
	7	30	10	..	..	55	15	25	..	10	..	5	45	5020
	8	20	15	..	..	70	10	30	..	10	..	5	45	5040
	9	25	25	5	..	55	20	25	15	15	..	5	75	6560
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	85
	Unk.	5	10	5	..	25	20	15	5	15	..	10	75	2955
Tot.	170	215	15	..	430	125	185	65	135	..	65	880	48280	
France - Census, 1999	1	44395	1425	78	201	26062	12038	586	60	2861	66	613	2711	184181
	2	64677	1550	145	353	37725	13930	701	130	5911	113	1870	1099	267539
	3	82078	517	76	476	42420	11123	636	54	2726	52	467	1902	288107
	4	56660	225	40	249	26758	4335	355	40	1440	17	78	697	171320
	5	60997	950	33	559	34316	7014	378	19	1824	25	204	2222	220253
	6	6459	42	8	32	16212	2385	16	4	42	..	13	1992	51610
	7	60714	1790	40	518	45025	21853	261	24	1372	24	416	21865	387354
	8	51308	269	28	658	37189	11903	141	24	714	28	189	14713	252465
	9	56447	215	13	1266	41562	7783	150	12	732	17	188	3583	225142
	10	5347	29	..	48	2211	906	13	1	61	..	18	106	23163
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tot.	489082	7012	461	4360	309480	93270	3237	368	17683	342	4056	50890	2071134	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Germany - LFS, 1998-2002, 2005	1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	51360
	2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	9010	350672
	3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	21120	523030
	4	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	25460	284638
	5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	67800	590890
	6	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	22920
	7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	118220	778793
	8	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	114820	556859
	9	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	134770	787483
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	7780
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tot.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	491200	3954425	
Greece - Census, 2001	1	13	1883	60	..	47	11	54	42	189	22	238	2374	22892
	2	11	2087	71	..	44	13	73	249	238	73	260	1762	37176
	3	9	1239	42	..	19	8	31	25	121	13	85	1143	23060
	4	19	1471	35	..	24	14	23	20	137	13	73	1377	25266
	5	35	1577	43	..	83	30	34	37	154	17	294	1862	69685
	6	4	382	5	..	12	5	9	6	7	6	30	233	31717
	7	36	2590	24	2	96	70	26	32	215	33	2564	2294	133761
	8	8	640	8	..	20	4	12	11	47	4	197	886	31664
	9	39	1548	21	1	98	24	8	13	56	12	361	701	163012
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Unk.	10	540	9	..	23	4	15	11	55	3	117	432	18373
Tot.	184	13957	318	3	466	183	285	446	1219	196	4219	13064	556606	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Hungary - Census, 2001	1	40	39	6	..	6	5	41	17	8	..	64	68	10853
	2	46	43	18	1	9	9	54	40	39	..	115	30	23472
	3	35	16	5	..	3	2	25	7	15	..	35	24	15038
	4	6	3	2	..	5	1	3	2	3	..	13	11	6628
	5	59	53	20	1	6	3	44	22	12	..	146	147	17428
	6	1	..	..	..	1	..	..	..	2	..	1	1	1973
	7	15	6	1	..	1	1	3	3	4	..	10	15	18393
	8	17	3	..	..	1	..	1	2	2	..	4	6	7856
	9	3	7	5	..	..	..	3	3	..	..	14	12	6218
	10	..	1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	516
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tot.	222	171	57	2	32	21	174	96	85	..	402	314	108375	
Ireland - Census, 2002	1	57	57	36	3	33	12	33	9	21	..	3	63	30366
	2	30	111	90	..	21	9	30	39	15	18	21	54	39690
	3	6	15	..	..	15	..	15	3	3	..	..	18	16176
	4	15	12	12	..	9	6	12	3	..	..	3	21	20382
	5	81	42	15	..	66	33	12	3	6	3	6	87	26718
	6	..	..	..	..	..	..	3	..	..	..	..	..	3345
	7	24	15	27	..	12	..	12	6	6	..	..	45	21471
	8	33	15	..	..	12	3	3	..	6	..	6	60	13227
	9	21	9	..	..	21	9	..	..	3	..	6	39	12495
	10	..	..	..	..	..	..	3	..	..	..	..	..	591
	Unk.	60	27	21	..	6	12	9	9	9	9	..	18	10767
Tot.	327	303	201	3	195	84	132	72	69	30	45	405	195228	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Italy - Census, 2001	1	586	2925	2120	8	5663	2299	168	207	349	21	261	396	95031
	2	529	1973	1538	6	2680	911	394	460	560	49	409	276	88584
	3	773	2459	3014	10	5971	2455	190	184	366	23	219	315	145308
	4	263	879	2332	2	1854	1281	48	47	117	7	45	120	63859
	5	687	3291	1818	4	8088	2845	111	190	226	15	165	414	143750
	6	151	193	137	2	1598	1216	6	1	6	..	7	63	16710
	7	1420	2513	1793	32	20496	6890	49	77	165	3	178	679	180575
	8	710	980	961	26	9462	2985	25	33	77	3	70	264	79526
	9	1399	2524	1993	55	25430	7761	51	72	141	9	148	702	236314
	10	2	28	90	..	9	31	..	..	2	..	4	7	8427
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tot.	6520	17765	15796	145	81251	28674	1042	1271	2009	130	1506	3236	1058084	
Luxembourg - Census, 2001	1	23	10	..	..	35	32	10	..	9	1	3	30	5317
	2	43	8	..	..	62	19	16	..	25	2	8	29	11240
	3	36	18	2	..	47	14	2	1	9	1	2	25	9919
	4	19	15	1	..	33	23	5	..	6	..	2	17	7769
	5	19	1	1	1	44	12	1	..	3	..	1	5	6953
	6	..	..	..	..	2	2	..	..	..	..	..	1	783
	7	10	..	..	..	25	14	1	..	2	..	..	6	12701
	8	10	2	..	..	15	6	..	..	..	..	..	2	4348
	9	19	2	1	..	26	17	..	..	..	..	..	2	12164
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	41
	Unk.	20	8	..	..	36	15	4	1	1	..	1	28	7590
Tot.	199	64	5	1	325	154	39	2	55	4	17	145	78825	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Mexico - Census, 2000	1	17	25	2	2	25	4	136	4	194	..	37	34	17255
	2	13	10	2	2	25	1	75	4	37	..	15	17	19858
	3	6	4	..	..	5	3	39	..	35	..	10	8	12050
	4	6	3	..	..	2	..	7	1	17	..	2	6	6171
	5	3	15	1	..	13	1	147	15	235	..	51	32	17569
	6	..	..	..	..	..	..	5	..	2	..	..	..	10243
	7	1	1	..	..	1	..	9	2	17	..	..	5	8524
	8	2	1	..	..	1	..	7	..	7	..	1	..	4221
	9	2	2	..	..	2	..	14	..	12	..	4	..	6904
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	82
	Unk.	11	9	2	..	20	3	69	7	61	..	15	6	15097
Tot.	61	70	7	4	94	12	508	33	617	..	135	108	117974	
Netherlands - LFS, 1998-2002	1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1636	61819
	2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	122640
	3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	113577
	4	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1802	87243
	5	..	..	..	..	3824	..	..	..	..	..	..	3401	86960
	6	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1506	10766
	7	..	..	..	..	2042	..	..	..	..	..	..	9137	75514
	8	..	..	..	..	5317	..	..	..	..	..	..	12614	66442
	9	..	..	..	..	11476	..	..	..	..	..	..	13333	103238
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	3114
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1573	29779
Tot.	..	..	..	..	22659	..	..	..	..	..	..	45002	761092	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
New Zealand - Census, 2001	1	3	69	3	..	15	..	39	9	54	6	12	69	44490
	2	12	132	15	..	9	..	54	12	48	6	6	21	59592
	3	6	30	3	..	..	..	27	..	15	6	3	18	38649
	4	3	33	15	..	..	..	15	9	12	6	..	9	39987
	5	12	96	6	..	15	3	21	15	45	..	3	66	45330
	6	3	12	..	..	..	..	9	..	..	3	..	3	13929
	7	..	21	3	..	6	..	15	..	9	..	3	9	25605
	8	6	9	3	..	9	3	12	..	6	..	..	6	25431
	9	3	21	3	..	3	..	3	..	..	..	..	12	18378
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Unk.	3	24	3	..	..	3	69	3	27	3	12	18	27015
	Tot.	51	447	54	..	57	9	264	48	216	30	39	231	338406
Norway - LFS, 1998-2002	1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	8590
	2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	17689
	3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	23709
	4	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	8954
	5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	27403
	6	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1339
	7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	11974
	8	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	11190
	9	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	14900
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	322
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	66
	Tot.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	126136

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Poland - Census, 2001	1	33	15	6	..	12	18	27	15	36	..	69	60	11286
	2	57	33	24	..	33	24	72	48	66	..	171	39	24324
	3	18	24	9	..	15	6	15	6	12	..	36	21	13371
	4	12	3	9	..	3	..	6	..	6	..	12	6	5772
	5	45	15	9	3	6	18	9	6	15	..	39	51	10914
	6	..	..	..	..	..	..	3	..	..	..	..	3	18801
	7	15	9	6	..	3	..	9	3	3	..	6	12	10446
	8	9	..	..	..	3	..	9	..	3	..	..	6	6411
	9	3	..	..	..	..	..	..	3	..	..	3	3	7629
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	147
	Unk.	3	6	3	..	..	..	..	..	..	..	3	3	1233
Tot.	195	105	66	3	75	66	150	81	141	..	339	204	110334	
Portugal - Census, 2001	1	19	14	2	..	68	7	9	3	11	1	1	7	26456
	2	27	11	1	2	83	3	12	1	8	1	7	10	57386
	3	13	2	1	1	90	8	5	..	3	..	1	4	50470
	4	4	4	..	..	46	2	1	..	2	..	1	..	46847
	5	16	7	1	1	169	5	3	..	4	..	1	12	57029
	6	6	..	1	..	33	..	..	..	..	..	..	..	4534
	7	20	5	..	9	127	1	2	4	8	2	6	13	71681
	8	5	1	..	..	16	..	2	1	..	..	..	2	19936
	9	10	4	..	7	228	2	6	..	1	1	4	6	58424
	10	..	..	..	..	5	..	..	..	..	..	..	..	3053
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tot.	120	48	6	20	865	28	40	9	37	5	21	54	395816	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Slovak Republic - Census, 2001	1	4	1	..	..	1	3	2	..	5	..	12	6	3638
	2	..	1	..	..	3	4	10	6	6	..	27	..	6367
	3	4	3	..	..	1	2	3	2	3	..	9	2	8094
	4	1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1	2877
	5	..	2	2	..	..	..	..	..	1	..	..	3	4321
	6	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	663
	7	1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1	1	6833
	8	..	1	..	..	..	1	..	..	..	..	1	2	4375
	9	1	..	..	..	..	..	..	..	2	..	..	1	4802
	10	..	..	..	..	1	..	..	..	..	..	..	..	619
	Unk.	3	3	1	..	..	2	1	1	4	..	14	3	3704
Tot.	14	11	3	..	6	12	16	9	21	..	64	19	46293	
Spain - Census, 2001	1	740	120	40	40	6900	60	40	40	220	..	500	60	69700
	2	440	140	40	..	6600	40	120	360	340	40	580	120	87120
	3	500	120	80	60	6660	40	20	60	160	..	140	60	78680
	4	560	40	60	40	6400	20	20	20	80	20	120	20	63640
	5	1660	120	20	280	19200	140	60	60	180	20	260	200	170300
	6	740	..	..	140	6880	..	..	..	..	..	..	..	25800
	7	2580	160	40	280	30460	60	40	20	80	..	160	40	161120
	8	1860	40	20	240	12420	140	..	20	100	20	40	40	79380
	9	4860	240	20	1420	54740	60	20	20	100	80	180	80	277380
	10	20	..	..	..	640	..	..	..	..	..	..	..	3120
	Unk.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tot.	13960	980	320	2500	150900	560	320	600	1260	180	1980	620	1016240	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
Sweden - Registers, 12/2003	1	10	20	5	..	60	25	30	5	170	15	100	505	13450
	2	120	165	35	..	145	100	110	95	520	60	495	865	61985
	3	75	80	..	..	130	75	65	35	495	15	235	735	51390
	4	55	65	5	..	120	95	30	30	500	15	340	920	32725
	5	180	165	30	..	630	275	145	100	1700	50	1450	3145	91490
	6	..	..	..	..	5	5	5	..	15	10	10	20	1765
	7	40	35	5	..	115	70	40	20	555	10	375	975	32350
	8	80	75	25	5	270	215	65	50	815	20	620	1320	58575
	9	130	100	20	5	505	225	55	45	915	35	895	2525	52705
	10	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	235
	Unk.	110	140	10	..	245	210	125	95	2135	50	1675	3395	49135
Tot.	800	845	135	10	2225	1295	670	475	7820	280	6195	14405	445805	
Switzerland - Census, 2000	1	256	319	27	2	385	253	110	17	271	11	69	1083	55680
	2	505	496	28	4	586	304	267	27	304	21	109	943	80491
	3	529	378	36	2	743	410	222	24	437	23	79	1682	98337
	4	303	195	16	5	516	300	77	16	184	9	58	1974	61992
	5	385	209	7	4	963	493	119	17	252	16	92	3108	103518
	6	18	3	1	..	20	10	4	..	9	3	2	95	6439
	7	240	75	21	2	352	342	44	11	176	13	79	3946	96849
	8	139	44	5	3	187	204	23	7	100	3	27	2396	39588
	9	93	29	4	3	225	131	8	1	52	4	32	1550	47278
	10	..	..	..	..	1	..	..	..	1	..	..	..	71
	Unk.	1058	665	110	12	1938	1200	282	52	758	49	253	18680	340579
Tot.	3526	2413	255	37	5916	3647	1156	172	2544	152	800	35457	930822	

OECD Country of Residence	Occupation	Southern / Eastern Mediterranean country of birth											All foreign born	
		Algeria	Egypt	Lybia	Mauritania	Morocco	Tunisia	Israel	Jordan	Lebanon	Palestine	Syria		Turkey
United Kingdom - Census, 2001	1	889	2373	784	..	1055	380	1299	293	1405	238	380	3811	379855
	2	932	3352	1035	..	647	230	1541	414	1028	328	625	1942	411539
	3	422	1120	542	..	484	114	842	165	701	139	165	1195	303576
	4	367	1276	424	..	493	134	669	117	489	95	126	1363	298094
	5	1261	1316	442	..	1443	334	645	112	626	97	211	5359	379985
	6	7	59	19	..	16	6	41	3	8	6	..	36	8653
	7	311	400	271	..	260	135	288	56	255	36	72	927	126827
	8	324	529	209	..	566	174	162	51	211	42	76	1663	163480
	9	617	719	295	..	1093	281	270	63	297	42	107	2110	240308
	10	8	36	42	..	4	..	6	12	21	1	..	13	15621
	Unk.
Tot.	5138	11180	4063	..	6061	1788	5763	1286	5041	1024	1762	18419	2327938	
OECD Total	1	48088	15615	3376	266	43658	15697	5455	1193	15673	1104	4109	18549	1760014
	2	70277	20742	3457	403	52935	16710	7261	2523	17137	1515	6318	20315	2830985
	3	85909	11465	4007	576	58876	14869	4699	1009	13114	758	2890	34113	2595789
	4	59424	9110	3192	306	39371	6588	3031	757	9824	533	1900	39331	1967047
	5	67041	12425	2648	857	75321	12087	3692	1279	15777	645	4516	99421	2922742
	6	7400	767	186	174	25644	3642	145	26	418	32	74	4293	305972
	7	66053	9790	2423	843	104867	29820	1880	568	11014	425	5449	176210	2858925
	8	55432	4885	1345	933	70444	16015	1232	608	9261	349	2259	167692	2006060
	9	64275	9080	2483	2773	145019	16875	1233	615	8521	355	2754	201526	3031583
	10	5389	125	133	48	2875	946	30	16	133	2	28	442	79015
	Unk.	1378	2011	203	12	2797	1578	888	313	5231	137	2319	28916	601059
Tot.	530666	96015	23453	7191	621807	134827	29546	8907	106103	5855	32616	790808	20959191	

Occupation is given according to the Common classification (International Standard Classification of Occupations 1988):

1: Legislators, senior officials and managers

2: Professionals

Demographic and economic statistics • Statistiques démographiques et économiques

- 3: Technicians and associate professionals
- 4: Clerks
- 5: Service workers and shop and market sales workers
- 6: Skilled agricultural and fishery workers
- 7: Craft and related trades workers
- 8: Plant and machine operators and assemblers
- 9: Elementary occupations
- 10: Armed forces
- Unk.: Unknown
- Tot.: All occupations

- No data for Japan, Turkey and USA.

- Sources: OECD, Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC). Data compiled by OECD according to various sources of countries of residence indicated in the 1st column of the table (mainly from the 2000 round of censuses).

Statistical Appendix 2 • Annexe statistique 2

Legal frameworks Cadres juridiques

There follow 4 tables covering 12 Southern and Eastern Mediterranean Countries in alphabetical order.

The table covers: main laws and regulations related to immigration in the country (entry, stay, exit); general labour laws and regulations applicable in the formal sector; an evaluation of the degree of flexibility of the Labour Law¹; the fundamental rights of workers, including foreign nationals workers; the practice in the informal sector². If specific provisions are foreseen for foreign nationals either in the Constitution, or the Labour Code, they are noted here. Laws and regulations related to formal access to work are reported as well as any sanctions for irregular work.

Due to its unique situation, Palestine is not covered by the traditional sources of information. We have then completed the relevant part of the table with reference to our national correspondent's expertise.

Finally, a specific table is dedicated to bilateral agreements concluded by SEM countries in the field of labour migration. The table cannot claim to be exhaustive. It is an ongoing process based on the CARIM database.

Table I: Algeria, Egypt, Israel

	Algeria	Egypt	Israel
Specific Provisions for FN³ In the Constitution-Year of enactment	Yes Article 67 ⁴ 1976	Yes Article 52 ⁵ 1971	No formal Constitution and no reference in Basic Laws
General regulation on Entry, Stay and Exit of FN-Year of adoption	Yes 2008 ⁶	Yes 1960 ⁷	Yes 1952
Labour Law Provisions (LLP) in the Constitution	Yes	Yes	No
Labour Code (LC) Year of enactment	Yes 1990	Yes 2003	No code, but various separate acts ⁸
Specific Provisions for FN in the Labour Code	No	Yes ⁹	Yes ¹⁰
National preference	Yes ¹¹	Yes ¹²	Yes ¹³
Jobs reserved for nationals	Yes ¹⁴	Yes ¹⁵	No
Priority to Arab	No	No	N/A
Working time regulation/ Normal working time¹⁶	Yes 40 h.	Yes 48 h.	Yes 43 h.
Flexible Contracts	Yes mainly FT, PT	Yes FT, PT, TAW ¹⁷ , all quite flexible: limited protection	Part time and limited duration contracts are permissible and are governed by the same provisions as full time contracts for indefinite length. Employment through TAW is governed by particular rules and a state-wide collective agreement with regard to duration and benefits.

	Algeria	Egypt	Israel
Dismissal Regulation	Yes Financial compensation; reinstatement possible if decided on by the judge	Yes Reinstatement & financial compensation	Yes. Traditionally regulation rested upon collective agreement but union membership is decreasing. Law & case-law are evolving though, e.g. statutory protection against discriminatory dismissals. Moreover, there is a general requirement that dismissals be conducted in good faith. Illegal dismissals result in compensation and less often – reinstatement.
Work Inspection	Ineffective due to lack of inspectors	Effective only in the public sector	Partially effective. In 2007 the size of the work inspection unit was increased and new legislation seeks to strengthen sanctions against non-compliance.
Flexibility Degree¹⁸	Very low formally, but weak enactment makes the system <i>de facto</i> flexible	Medium to high	There is numerical flexibility to an extent, though flexibility has been progressively limited by increasingly restrictive case-law and some new pieces of legislation
Specific Regulations related to the access to Labour Market for FN	Yes Law 1981 ¹⁹	Yes Regulations issued by the Ministry of Manpower & Migration ²⁰	Yes ²¹
Specific regulations on working conditions for FN workers	Yes Law 1981 ²²	No ²³	Yes ²⁴
Respect of basic Labour Rights	Average	Fair. LLP generally enforced in state-owned enterprises, while in the private sector, especially in the informal one, application is lax.	Good. However, there are problems of lax compliance that affects low waged workers generally, and the employment conditions of non-citizens and Palestinians

Table II: Jordan, Lebanon, Libya

	Jordan	Lebanon	Libya
Specific Provisions for FN²⁵ In the Constitution- Year of enactment	No 1952	No 1926	No 1969
General regulation on Entry, Stay and Exit of FN- Year of adoption	Yes Law 1973 ²⁶	Yes Law 1962 ²⁷	Yes Law 1987 ²⁸
Labour Law Provisions (LLP) in the Constitution	Yes	No	Yes
Labour Code (LC) Year of enactment	Yes 1996 ²⁹	Yes 1943 ³⁰	Yes 1970 ³¹
Specific Provisions for FN in the Labour Code	Yes Article 12 ³²	No	Yes Chapter 3 ³³
National preference	Yes ³⁴	Yes	No ³⁵
Jobs reserved for nationals	Yes ³⁶	Yes ³⁷	Yes ³⁸
Priority to Arab workers	Yes ³⁹	Yes ⁴⁰	Yes ⁴¹
Working time regulation/Normal working time⁴²	Yes 48 to 54 h	Yes 48 h.	Yes 48 h. but can be increased via contractual agreement: ineffective protection.

	Jordan	Lebanon	Libya
Flexible Contracts	Yes FT, PT, TAW ⁴³ ; casual work; all quite flexible affording limited protection	General contract law applies. No specific labour law regulation.	Yes FT renewable twice for a max of 10 years, or no limitation at all.
Dismissal Regulation	Yes Reinstatement & financial compensation but not exceeding 6 months – Fire costs very low, 4,5 on average	Yes Financial compensation; reinstatement in very exceptional cases	Yes, but no reinstatement, only financial compensation to be decided by the judge – 30 days notice only.
Work Inspection	Ineffective: inadequate resources and/or under-resourced	Ineffective	No data available
Flexibility Degree⁴⁴	Medium to High	High. Labour Law is underdeveloped	High. Labour Law is underdeveloped
Specific Regulations related to the access to Labour Market for FN	Yes ⁴⁵	Yes ⁴⁶	Yes ⁴⁷
Specific regulations on working conditions for FN workers	Yes ⁴⁸	Yes Decree 1964 ⁴⁹	Yes ⁵⁰
Respect of basic Labour Rights	Acceptable. But violation of migrant worker's rights are reported, in particular the rights of servants	Poor. The scarce regulatory framework is largely bypassed; abuses and violations of workers' rights are common	Poor. LLP scarcely developed and therefore rights scarcely protected

Table III: Mauritania, Morocco, Palestine

	Mauritania	Morocco	Palestine
Specific Provisions for FN⁵¹ in the Constitution-Year of enactment	Yes ⁵² 1991	No 1996	Yes ⁵³ 2002
General regulation on Entry, Stay and Exit of FN-Year of adoption	Yes Law 1964 ⁵⁴	Yes Law 2003 ⁵⁵	No ⁵⁶ But various Israeli Military Orders ⁵⁷
Labour Law Provisions (LLP) in the Constitution	No	Yes 1996	Yes (Articles 25, ⁵⁸ 29 ⁵⁹)
Labour Code (LC) Year of enactment	Yes 2004	Yes 2004	Yes 2000 ⁶⁰
Specific Provisions for FN in the Labour Code	No	Yes Art.516-519	Yes Art14-16
National preference	Yes	No ⁶¹	Yes
Jobs reserved for nationals	Yes ⁶²	Yes ⁶³	No ⁶⁴
Priority to Arab workers	No	No	No ⁶⁵
Working time regulation/ Normal working time⁶⁶	Yes 40 h.	Yes 2.288 h./year or 44 h.	Yes 45 hours/Week ⁶⁷
Flexible Contracts	Yes FT for 2 years max.	Yes FT, PT – TAW ⁶⁸	Yes FT for 2 years max, ⁶⁹ including CW, and SW ⁷⁰

	Mauritania	Morocco	Palestine
Dismissal Regulation	Yes Financial compensation, but no reinstatement	Yes Financial compensation, but no reinstatement	Yes Financial remuneration (one month for each year in service). In case of arbitrary dismissal, financial remuneration but no reinstatement.
Work Inspection	No data available	Ineffective – Lax respect of LLP; corruption among inspectors	No data available
Flexibility Degree⁷¹	High, due to very scarce coverage of LLP: only 25% work force are covered	High, due to very lax enactment of an otherwise protective LC	No data available especially since many work contracts are not written
Specific Regulations related to the access to Labour Market for FN	Yes ⁷²	No	Yes ⁷³
Specific regulations on working conditions for FN workers	No	No	No
Respect of basic Labour Rights	Poor: even with the new LC 75% of the workforce would be in the black market; slavery practices are reported	Average	No Information Available

Table IV: Syria, Tunisia, Turkey

	Syria	Tunisia	Turkey
Specific Provisions for FN⁷⁴ In the Constitution- Year of enactment	No 1973	No 1959	No 1982
General regulation on Entry, Stay and Exit of FN- Year of adoption	Yes- Law 1979 ⁷⁵	Yes- Law 1968 to be read with Law 2004 ⁷⁶	Yes- Law 1950 to be combined with Law 1998 ⁷⁷
Labour Law Provisions (LLP) in the Constitution	Yes	No	Yes 1982
Labour Code (LC) Year of enactment	Yes 1959	Yes 1966	Yes 2003
Specific Provisions for FN in the Labour Code	Yes ⁷⁸	Yes Art. 258-269	No
National preference	Yes ⁷⁹	Yes ⁸⁰	No ⁸¹
Jobs reserved for nationals	Yes ⁸²	Yes ⁸³	Yes ⁸⁴
Priority to Arab workers	Yes ⁸⁵	No	No
Working time regulation/ Normal working time⁸⁶	Yes 42,5 h.	Yes 48 h.	Yes 45 h.
Flexible Contracts	No specific provisions; TAW is allowed but abuses are reported especially towards migrants	Yes mainly FT PT limited	Yes FT; TAW, PT ⁸⁷ , work “on call”

	Syria	Tunisia	Turkey
Dismissal Regulation	Yes Low financial compensation awarded by an administrative body; access to Court limited; no reinstatement	Yes Financial compensation, but no reinstatement	Yes Reinstatement & financial compensation
Work Inspection	No data available	Ineffective. Lax application of LLP	Acceptable. Ministry of Labour and Social Security is recruiting more inspectors
Flexibility Degree⁸⁸	High due to the under-development of labour legislation	Very low formally, and ineffective enactment makes the system <i>de facto</i> flexible	Medium to high. The 2003 LC opened up to a “flexibilisation process”
Specific Regulations related to the access to Labour Market for FN	Yes ⁸⁹	No	Yes Law 2003 ⁹⁰
Specific regulations on working conditions for FN workers	No	No	No
Respect of basic Labour Rights	Very poor. Many violations denounced by Human Rights Organisations - but little data available and access to information is difficult for international observers	Average	Medium. According to EU Report, as for 2007 there are shortcomings in respect of a number of EU standards

- ¹ G. BONI, “The Labour Market in the SEM Countries: A Legal Perspective”, *CARIM Research Report*, 2009 to be published. The author uses there data’s collected by ILO.
- ² *Ibid.*
- ³ FN= foreign nationals
- ⁴ “Tout étranger qui se trouve légalement sur le territoire national jouit, pour sa personne et pour ses biens, de la protection de la loi” .
- ⁵ Citizens shall have the right to permanent or temporary immigration. The law shall regulate this right and the measures and conditions of immigration and leaving the country.
- ⁶ Law n° 08-11 of 25 June 2008 on the conditions of entry, stay and movement of foreigners in Algeria (abrogating *Ordinance* n° 66-211)
- ⁷ Law n° 89/1960 as amended by Laws n° 99/1960, 49/1968 and 88/2005, regulating the procedures for foreign nationals wishing to enter and to reside in Egypt. It does not apply to diplomats, ship or airplane crews, and passengers in transit.
- ⁸ For the list of relevant acts see <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/9034396F-AC64-4C44-9466-25104B45FBB1.htm>
- ⁹ According to the Labour Code (Art. 27), foreign nationals can only work on the basis of reciprocity. They also need a work and residence permit (Art. 28).
- ¹⁰ Law of Foreign Workers n° 5751-1991.
- ¹¹ Law n° 81-10 of 11 July 1981 related to foreign nationals employment conditions.
- ¹² See Minister of Manpower and Migration’s Decrees n° 136/2003 and 357/2004 “Foreigners cannot obtain a work permit if they are deemed in competition with Egyptian nationals”.
- ¹³ There is no specific legal provision which gives priority to nationals. Section 36 of the Employment Bureaus Law (1950) requires employers in sectors where there are quotas for migrant workers to register all requests for workers with the Employment Bureau. In granting permits for employers to employ migrant workers, the Ministry of Labour considers, among other things, whether the employer could not find national workers to fill the vacancy.
- ¹⁴ Decree n° 86-276 of 11 November 1986 establishing the conditions for recruitment of foreign staff in government departments, local authorities, business, organizations and public companies; Decree n° 75-11 of 26 September 1975 concerning commercial, industrial, craft and liberal professions undertaken by foreign nationals on national territory. Non Egyptians cannot practice liberal professions in Egypt, yet exceptions can be made, *inter alia*, to those who are considered experts in fields where local expertise is lacking (certain areas of medicine) or citizens of certain states (in the practice of Law).

-
- ¹⁵ Law n° 159/1981 on Companies stipulates that foreign nationals should not account for more than 10% of a Company's workforce and that their aggregate salaries should not exceed 20% of the Company's total payroll.
- ¹⁶ "Normal working time" here the maximum numbers of hours which can be legally worked per week at normal pay rate, i.e. not including overtime in the private sector, being generally lower in the public sector.
- ¹⁷ FT=fixed-term contract; PT= part-time contract; TAW= Temporary Agency Work.
- ¹⁸ Evaluation is very difficult because, though for most countries a rather elaborate and protective Labour Code is in force, actual enactment of provisions are largely lacking. However, due to the scarce availability of reliable data concerning enforcement, the comments are mainly based on the basic standard elements of the rules, combined, whenever possible, with information collected regarding actual implementation of legal provisions.
- ¹⁹ Law n° 81-10 of 11 October 1981 concerning the terms of recruitment of foreign workers and Decree n° 86-276 of 11 November 1986 establishing conditions for the recruitment of foreign staff in government departments, local authorities and public institutions.
- ²⁰ Ministerial Decree n° 135/1996 related to work permit – Ministerial Decree n° 136/2003.
- ²¹ See the Israeli "Binding system" replaced today by a "closed sky" policy. See Mediterranean Migration Report 2009 – Israel-Legal.
- ²² Law n° 81-10 of 11 October 1981 concerning the terms of recruitment of foreign workers.
- ²³ But servants are excluded from the scope of the Unified Labour Code (2003). In practice, most servants are foreign nationals.
- ²⁴ Foreign Workers Law (1991). Generally, *all* labour market regulations apply to migrant workers.
- ²⁵ FN= foreign nationals.
- ²⁶ Law n° 24 of 1973 on residence and foreign affairs completed by a By-Law n° 3(1997) on visas.
- ²⁷ Law of 10 July 1962 regulating the entry, stay and exit of foreign nationals in Lebanon.
- ²⁸ Law n° 6 - Admission and residency of foreigners adopted in 1987 and amended in 2004 – Law n° 2 of 2004 – and 2005 – Decree n° 125 of 2005.
- ²⁹ It is worthwhile noting that "domestic servants, gardeners, cooks and the like" and "agricultural workers" are excluded from the scope of the Labour Code.
- ³⁰ "Domestic servants employed in private houses" and "agricultural corporations that have no connection with trade or industry" are excluded from the scope of the Labour Code.

- ³¹ “Housekeepers” and “farm workers” are excluded from the scope of the Labour Code. But a draft new Labour Law is currently under preparation in Libya and would cover those categories.
- ³² Approval by the Ministry of Labour is necessary for any recruitment and procedure for a work permit.
- ³³ Chapter three stipulates the necessity of obtaining a prior work permit, and gives the Libyan cabinet the authority to lay down the minimum wage for foreign nationals as opposed to Libyans in the workplace. The 1970 Code is currently under revision for a new Labour Law. The draft deals with foreign nationals under a new Chapter 4.
- ³⁴ Workers shall only be employed provided that the work they undertake requires expertise and skills unavailable or insufficient within the Jordanian workforce (Labour Code-Art.12).
- ³⁵ No national preference is really expressed as such by the Law but some administrative decisions express the idea, ex. Decision n°1/2004 by the General People Congress.
- ³⁶ Article 43 of the By-Law on Civil Service n° 30, 2007.
- ³⁷ Regulation n° 1/94 from the Ministry of Labour related to jobs to be kept for Lebanese exclusively. See also Decision from the Labour Minister n° 79/1 (2/06/2005) listing jobs reserved for Lebanese citizens.
- ³⁸ Decisions n° 241 of 2004 by the General people Congress relating to the prohibition on using non nationals in public administration and n° 14 of 2005 by the Ministry of Manpower.
- ³⁹ “In such cases, priority shall be given to Arab experts, technical specialists and workers” (*op.cit.*).
- ⁴⁰ A specific agreement exists with Syria (not fully applied). *De facto*, Syrian workers benefit from a specific status in comparison with other foreign nationals.
- ⁴¹ Law n° 10 of 1989 relating to the rights and obligations of Arabs to be read with administrative decisions.
- ⁴² “Normal working time” here the maximum numbers of hours which can be legally worked per week at normal pay rate, i.e. not including overtime in the private sector, being generally lower in the public one.
- ⁴³ FT=fixed-term contract; PT= part-time contract; TAW= Temporary Agency Work.

-
- ⁴⁴ Evaluation is very difficult because, though for most countries a rather elaborate and protective Labour Code is in force, actual enactment of provisions are largely lacking. However, due to the scarce availability of reliable data concerning enforcement, the comments are mainly based on the basic standard elements of the rules, combined, whenever possible, with information collected regarding actual implementation of legal provisions.
- ⁴⁵ By-Law n° 90/2000 on entry visa, labour and residency in the Aqaba Special Economic Zone completed by Regulation n° 28/2002.
- ⁴⁶ Decree n° 10267 of 6 August 1962 on the conditions of entry and stay for foreign artists in Lebanon; Law n° 70/8 of 11 March 1970 on the profession of lawyers including provisions related to the exercise of the profession by foreign nationals, and the same regulation in the field of medicine (Decree n° 1658 of 17 January 1979), Ministerial Decree from the Labour Minister
- ⁴⁷ Decision n° 403/2001 by the General People's Congress on incoming African Manpower.
- ⁴⁸ Regulation concerning the employment of foreign nationals (2007) and By-Law n° 90/2000 on entry visa, labour and residency in the Aqaba Special Economic Zone completed by Regulation n° 28/2002.
- ⁴⁹ Decree n° 17561 of 18 September 1964 regulating the working conditions of foreign nationals in Lebanon.
- ⁵⁰ Decree n° 6 of 2007 regarding norms and rules for recruitment and employment of non-national manpower.
- ⁵¹ FN= foreign nationals
- ⁵² Article 21 "Tout étranger qui se trouve régulièrement sur le territoire national jouit pour sa personne et pour ses biens de la protection de la loi".
- ⁵³ There is no real Constitution for Palestine as Palestine is not yet a recognized State, but OLP has adopted a Basic Law (2002) in which basic Human Rights and Freedoms are guaranteed to Palestinian citizens as well as to foreign nationals.
- ⁵⁴ Decree n° 64.169 of 15 December 1964 related to the Immigration regime in the Islamic Republic of Mauritania
- ⁵⁵ Dahir n° 1.03.196 of Ramadan 1424 (11 November 2003) promulgating Law n° 02.03 on the entry and stay of foreigners into the Kingdom of Morocco, emigration and irregular immigration.
- ⁵⁶ The Palestinian authority is in a particular position regarding legislation and border management, since it has neither practical control over its own borders (*de facto* controlled by the Israeli authorities) nor legislative competence to regulate migration flows.
- ⁵⁷ For an overview of these IMO see A. KHALIL, "Irregular Migration into and through the OPT", *CARIM/ASN*, 2008/79, *Irregular Migration Series*, www.carim.org.

- ⁵⁸ Basic Law article 25: “Every citizen shall have the right to work, which is a duty and honor. The Palestinian National Authority shall strive to provide work for any individual capable of performing it. Work relations shall be organized in a manner that guarantees justice to all and provides workers with welfare, security, and health and social benefits. Organization of unions is a right that shall be regulated by the law. The right to conduct a strike shall be exercised within the limits of the law”.
- ⁵⁹ Maternal and childhood welfare are national duties. Children shall have the right to comprehensive protection and welfare. They shall have the right not to be exploited for any purpose whatsoever, and not to perform work that might damage their safety, health or education.
- ⁶⁰ Labour Law n° 7/2000.
- ⁶¹ Not explicitly at least.
- ⁶² At least in the public sector see Law n° 93-69 of 18 January 1983 related to the general status of the civil servants and contractual agents of the State.
- ⁶³ For liberal professions such as lawyers and doctors (see Dahir of 18 May 1959), but exceptions linked to bilateral agreement are authorized on the basis of reciprocity.
- ⁶⁴ There are no specific jobs reserved for nationals but a foreign national needs to obtain a permit. The Palestinian Authority may condition the grant of that permit on the reciprocity of treatment. See article 2 of the Council of Ministers Decision n° 45 of 2004.
- ⁶⁵ Palestinian labour law does distinguish only between Palestinians and non-Palestinians. It is unimportant whether the non-Palestinian is Arab or not.
- ⁶⁶ “Normal working time” here the maximum numbers of hours which can be legally worked per week at normal pay rate, i.e. not including overtime in the private sector, being generally lower in the public one.
- ⁶⁷ Article 68 of Labour Law n° 7/2000.
- ⁶⁸ FT= Fixed-Term contract; PT= Part-Time contract; TAW= Temporary Agency Work.
- ⁶⁹ Articles 24-26 of Labour Law n° 7/2000.
- ⁷⁰ CW = Casual Work; SW = Seasonal Work
- ⁷¹ Evaluation is very difficult because, though for most countries a rather elaborate and protective Labour Code is in force, actual enactment of provisions are largely lacking. However, due to the scarce availability of reliable data concerning enforcement, the comments are mainly based on the basic standard elements of the rules, combined, whenever possible, with information collected regarding actual implementation of legal provisions.

-
- ⁷² Decree of 16 April 2008 fixing employment conditions for foreign national manpower and establishing a working licence for foreign workers
- ⁷³ Decision n° 45/2004 by the Council of Ministers on granting work permits to non-Palestinian workers.
- ⁷⁴ FN= foreign nationals
- ⁷⁵ Law n° 29 of 15 January 1979 related to entry, stay and exit of foreign nationals in Syria.
- ⁷⁶ Law n° 68-7 of 8 March 1968 regarding the situation of Aliens in Tunisia and Organic Law n° 2004-6 modifying and completing Law n° 75-40 of 14 May 1975 on Passports and others travel documents.
- ⁷⁷ Turkish Passport Law n° 5682 (1950) and Law n° 5683 on the residence and travel of aliens (1998)
- ⁷⁸ Book I. Preliminary provisions concerning, *inter alia*, vocational rehabilitation and the placement of disabled persons, the placement of unemployed workers and the employment of aliens; article 35 is related to work permit.
- ⁷⁹ See Labour Code (Art. 35) and Ministerial Decree's n° 2040 of 20 November 2005 and n° 2130 of 4 December 2005.
- ⁸⁰ See Article 258-2 Labour Code.
- ⁸¹ Not explicitly, at least. But the Turkish Law on Foreign Work Permits states that work permits may be refused if the conditions prevailing in the business world, developments in the labor environment, variations in the sectoral and economic conditions concerning employment are not suitable for issuing work permits. Further, foreign nationals are not entitled to directly apply for an independent work permit which allows them to work as self-employed. In order to be able to apply for this kind of work permit, a foreign national first has to reside in Turkey for at least five years legally and uninterruptedly. Therefore, no foreign national can be issued an independent work permit before coming to Turkey.
- ⁸² Ministerial Decrees n° 2040 of 20 November 2005 and n° 2130 of 4 December 2005.
- ⁸³ See among other provisions, Art. 17, Law n° 83-112 of 12 December 1983 on the general status of people working for the State, public local organisations and public organisations with an administrative character. In the private sector, see Decree n° 88-53 of 9 January 1988 related to the hiring of foreign manpower by exporting industrial companies.
- ⁸⁴ Nationality requirements are stated by various Turkish regulations on the grounds of public security, public health, public order and public interest. To give a few examples, foreign nationals cannot work as medical doctors, nurses, pharmacists, attorneys, civil servants, notaries, justices or public prosecutors.
- ⁸⁵ Ministerial Decree n° 1097 of 19 May 1980 related to the application of reciprocity to Arab citizens.

⁸⁶ “Normal working time” here the maximum numbers of hours which can be legally worked per week at normal pay rate, i.e. not including overtime in the private sector, being generally lower in the public one.

⁸⁷ FT=fixed-term contract; PT= part-time contract; TAW= Temporary Agency Work.

⁸⁸ Evaluation is very difficult because, though for most countries a rather elaborate and protective Labour Code is in force, actual enactment of provisions are largely lacking. However, due to the scarce availability of reliable data concerning enforcement, the comments are mainly based on the basic standard elements of the rules, combined, whenever possible, with information collected regarding actual implementation of legal provisions.

⁸⁹ Ministerial Order n° 24 of 31 January 1981 related to the conditions under which work permits are granted.

⁹⁰ Law on the work permits of foreigners n° 4817 adopted on 27 February 2003.

Labour bilateral agreements in the SEM countries

	Labour Migration agreements with European countries	Labour Migration agreements with Southern countries
Algeria	<ul style="list-style-type: none"> - Agreements on free movement with France (1962) - Agreement on the status of French agents working in gas and electricity sectors (1962) - Agreement on liberal professions with France (1963) - Protocol with France on the volume of migrant workers (1964) - Manpower agreement related to free movement, employment and stay in France of Algerians and their family members (1968, modif. 1985, 1994, 2001) - Agreement on employment and stay of Algerian in Belgium (1970) - Agreement with Spain for professional and technique training (1975) - Consular convention with France (1979) - Convention on social security with France (1968, 1981) - Agreement on movement of persons with France (1983, modif.1986, 1994) - Agreement for promotion and reciprocal protection of investments with Italy (1991) - Agreement on reciprocal visa waiving for some nationals with Switzerland (1991) - Agreement on entry and exit visa with Spain (1994) - Agreement on freedom of movement with Italy (2000) - Association agreement with the EC and EU member states (2002- e.i.f. 2005) - -Agreements on partial visa waiving with France, Spain & Portugal (2007) 	<ul style="list-style-type: none"> - Convention on establishment with Morocco (1963) - Convention on establishment with Tunisia (1963) - Cooperation Convention on technique, administrative & cultural aspects (employment in the Public sector) with Morocco (1963) - Agreement with Morocco on movement of persons and goods (1964) - Agreement on the conditions for sending experts in the framework of cultural, technique and scientific cooperation and their working conditions, with Tunisia (1981) - Convention for preventing double taxation with Tunisia (1985) - Cooperation agreement in the field of labour and human resources with Libya (1987) - Agreement on social security with Libya (1987) - Convention for preventing double taxation with Libya (1988) and Morocco (1990) - Agreements on economic, technique, scientific & technologic cooperation with Egypt (1991) - Exchange of letters on establishment of nationals from both countries, with Tunisia (1991) - Agreement on social security with Morocco (1991) - Agreement on professional training with Mauritania (1995) - Agreement on establishment and movement of persons with Mauritania (1996) - Agreement for the promotion and protection of investments with Egypt (1997) - Convention on road transport of passengers and freight and on transit with Tunisia (2001)

	Labour Migration agreements with European countries	Labour Migration agreements with Southern countries
		<ul style="list-style-type: none"> - Cooperation agreement in the field of training and professional training with Jordan (2001) - Convention on professional training with Mauritania (2003) - Agreement on road transport of passengers and freight and on transit with Libya (2003) - Protocol on cooperation in the field of manpower with Jordan (2004) - Convention on cooperation related to labour and use of human resources with Mauritania (2004) - Agreement on road transport of passengers and freight and on transit with Nigeria (2005) - Protocol for mutual collaboration in the field of labour and professional relations with Tunisia (2006) - Agreement for reciprocal promotion and protection of investments with Tunisia (2006) - Convention on mutual recognition of driving licence with Tunisia (2007) - Executive programme for cooperation including in the field of professional training with Tunisia (2008-2009)
Egypt	<ul style="list-style-type: none"> - Association agreement with the EC and EU member states (2001- e.i.f. 2004) - Labour agreement with Italy (2005) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agreements on economic, technique, scientific & technologic cooperation with Algeria (1991) - Agreement for the promotion and protection of investments with Algeria (1997) - Agreement on freedom of movement, stay, work and ownership with Soudan (2004) - Executive programmes of cooperation in the field of education and teaching, of high education, scientific & technologic cooperation with Tunisia (2005-2007) - Memorandum of Understanding with Jordanian authorities related to employment of Egyptian workers (2007)

	Labour Migration agreements with European countries	Labour Migration agreements with Southern countries
Israel	<ul style="list-style-type: none"> - Social security agreements with Austria (1973), Poland (1981), Sweden (1982), Switzerland (1984), Italy (1987), Denmark (1995), Finland (1996), - Canada (2000) and Tchek Republic (2000). - Association agreement with the EC and EU member states (1995- e.i.f. 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area with the PLO (1994) - Agreement with the Hashemite Kingdom of Jordan on Irbid Qualifying Industrial Zone (1997)
Jordan	<ul style="list-style-type: none"> - Association agreement with the EC and EU member states (1997- e.i.f. 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement with Israel on Irbid Qualifying Industrial Zone (1997) - Memorandum of understanding with Indonesia concerning placement of manpower (2001) - Agreement on Manpower with the Philippines (2006) - Executive programme of cooperation in the field of education and teaching with Tunisia (2007-2008-2009) - Joint Statement between the Ministry of Labour and his Pakistani & Sri Lankan counterparts (2007) - Memorandum of Understanding with the Egyptian government related to employment of Egyptian workers (2007)
Lebanon	<ul style="list-style-type: none"> - Association agreement with the EC and EU member states (2002- e.i.f. 2006) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement with Syria on employment of nationals from both states (1995)
Libya	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement in the field of social security with Italy (1956) - Agreement in the field of social security with Romania (1977) - Agreement in the field of social security with Poland (1975) - Agreement in the field of social security with Yugoslavia (1974) - Framework agreement for a global partnership with France (2007) - Friendship agreement with Italy (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement on social security with Sudan (1965) - Conventions with Tunisia related to qualified labourers (1971) - Convention with Tunisia related to professional training (1973) - Convention with Tunisia related to the right of ownership, work, the following of an occupation or trade, the establishment of a domicile, and movement between the two countries (1973) - Agreement in the field of social security with Tunisia (1973) and Turkey (1976) - Convention for preventing double taxation with Tunisia (1978)

	Labour Migration agreements with European countries	Labour Migration agreements with Southern countries
		<ul style="list-style-type: none"> - Agreement in the field of social security with Pakistan (1981, 1989) - Agreement with Morocco on manpower (1983) - Convention on establishment and movement of people with Niger (1988) - Convention for preventing double taxation with Algeria (1988) - Agreement on cooperation in the field of labour and use of human resources with Algeria (1987) - Agreement on social security with Algeria (1987) - Agreement on mix industrial investment with Tunisia (2003) - Agreement on employment with Tunisia (2003) - Agreement on road transport of passengers and freight and on transit with Algeria (2003) - Agreement for the promotion and protection of investments with Tunisia (2005) - Cooperation agreement in the field of scientific research and technology with Tunisia (2006) - Executive programme of cooperation in the field of high education with Tunisia (2006) - Agreement on free movement with Algeria (2008)
Mauritania	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement with France on the socio-economic reintegration in Mauritania of Mauritanian migrants (1986) - Agreement with France on entry and stay (1992) - Agreement for management and regulation of manpower with Spain (2007) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement with Mali on residence and circulation of persons (1963) - Consular agreement with Tunisia on facilitation for travel formalities between the two countries (1964) - Consular agreement with Gambia on facilitation of circulation of people (1966) - -Agreement with Senegal on employment and stay of Mauritanian workers in Senegal and of Senegalese workers in Mauritania (1972). - Agreement with Morocco on visa waiving on passports (1972) - Agreement on social security with Libya (1983), Tunisia (1987) and Algeria (1991)

	Labour Migration agreements with European countries	Labour Migration agreements with Southern countries
		<ul style="list-style-type: none"> - Agreement on professional training with Algeria (1995) - Agreement on establishment and movement of persons with Algeria (1996) - Convention on professional training with Morocco (2002) - Convention on professional training with Algeria (2003) - Cooperation agreement in the field of labour and human resources with Algeria (2004)
Morocco	<ul style="list-style-type: none"> - Manpower agreement with France (1963) - Agreement with France on circulation of persons (1983, modif. 1993) - Agreement with France on stay and employment (1987) - Agreement with Spain on circulation, transit and readmission of persons (1992) - Agreement with Greece on partial waiving of visas requirements (1992) - Association agreement with the EC and EU member states (1996- e.i.f 2000) - Manpower agreement with Spain (2001) - Exchange of young professionals with France (2001) - Partnership Convention between ANAPEC and the Local authorities of Cartaya –Spain (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement with Tunisia on visas waiving (1959) - Convention on establishment with Algeria (1963) - Cooperation Convention on technique, administrative & cultural aspects (employment in the Public sector) with Algeria (1963) - Agreement with Algeria on movement of persons and goods (1964) - Convention for preventing double taxation with Tunisia (1974) - Agreement on stay and work, with Tunisia (1964) - Agreement with Mauritania on visas waiving on passports (1972) - Agreement with Libya on manpower (1983) - Convention for preventing double taxation with Algeria (1990) - Agreement on professional training with Tunisia (1991) - Convention related to professional training with Mauritania (2002) - Agreement on visas waiving with Gabon (2005) - Cooperation Agreement in the field of scientific and technological research with Tunisia (2006)
Palestine	No data	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area between the government of the State of Israel and the PLO (1994)

	Labour Migration agreements with European countries	Labour Migration agreements with Southern countries
Syria	No data	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement with Lebanon on employment of nationals from both states (1995) - Agreement on manpower with Tunisia (2004) - Convention on road transport of passengers and freight and on transit, with Tunisia (2004) - Executive programme for cooperation in the field of employment, scientific and technologic research and high education, with Tunisia (2006)
Tunisia	<ul style="list-style-type: none"> - Protocol on professional training with France (1963, 1991) - Agreement on free movement with France (1964, 1983, modif. 1991) - Agreement with the Netherlands on recruitment of Tunisian workers (1971) - -Agreement in view of preventing double taxation on incomes and fiscal evasion with Italy (1979) - Agreement in view of preventing double taxation on incomes and capital with Spain (1982) - Agreement on the promotion and protection of investments with Italy (1985) - Agreement on stay and work with France (1988, modif. 1991, 2000) - Cooperation agreements in scientific, educational, cultural and technical fields with Spain (1991) - Agreement on reciprocal promotion and protection of investments with France (1991, 1997) - Agreement on the conditions of stay and employment of nationals of both parties with Italy (1995) - Association agreement with the EC and EU member states (1995- e.i.f. 1998) - Social security agreements with France (1984, 2001, 2003) - Agreement on seasonal workers with Italy (2000) - Cooperation agreement in scientific, educational, cultural and technical fields with France (2003) 	<ul style="list-style-type: none"> - Convention on establishment with Algeria (1963) - Convention on stay and work with Morocco (1964) - Convention for preventing double taxation with Morocco (1974) - Consular agreement with Mauritania on facilitation for travel formalities between the two countries (1964) - - Conventions with Libya related to qualified labourers (1971) - Convention with Libya related to professional training (1973) - Convention with Libya related to the right of ownership, work, the following of an occupation or trade, the establishment of a domicile, and movement between the two countries (1973) - Agreement in the field of social security with Libya (1973) - Convention for preventing double taxation with Libya (1978) - Agreement on the conditions for sending experts in the framework of cultural, technique and scientific cooperation and their working conditions, with Algeria (1981) - Convention for preventing double taxation with Algeria (1985) - Agreement on social security with Mauritania (1987) - Agreement on investment protection with Turkey (1991) - -Convention of professional training with Morocco (1991)

	Labour Migration agreements with European countries	Labour Migration agreements with Southern countries
	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement on the young professionals with France (2003) - Agreement on road transport of passengers and freight and on transit with Greece (2003) - Agreement on road transport of passengers and freight and on transit with the Netherlands (2004) - Agreement in view of preventing double taxation on incomes and fiscal evasion with Belgium (2004) - Cooperation agreement on cultural, educational, scientific and sportive exchanges with Estonia (2005) - Cooperation agreement on cultural, educational and scientific exchanges with Poland (2005) - Framework agreement related to concerted management of migration flows with France (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> - Exchange of letters on establishment of nationals from both countries, with Algeria (1991) - Convention on road transport of passengers and freight and on transit with Algeria (2001) - Agreement on mix industrial investment with Libya (2003) - Agreement on employment with Libya (2003) - Agreement on manpower with Syria (2004) - Agreement on investment's protection and promotion with Libya (2005) - Executive programmes for cooperation in the field of education and teaching, of high education, scientific & technologic cooperation with Egypt (2005-2007) - Cooperation agreement in the field of scientific research & technology with Morocco (2006) - Protocol of mutual collaboration in the field of labour and professional relations with Algeria (2006). - Agreement for the reciprocal promotion and protection of investments with Algeria (2006) - Cooperation agreement in the field of scientific research and technology with Libya (2006) - Executive programme of cooperation in the field of high education with Libya (2006) - Executive programme for cooperation, including on professional training, with Algeria (2008-2009) - Executive programme in the field of employment (2006-2008), of scientific research & technology (2006), on cooperation in high education (2006-2007) with Syria - Convention on mutual recognition of driving licence with Algeria (2007) - Executive programme for cooperation in the field of education and teaching with Jordan (2007-2008-2009)

	Labour Migration agreements with European countries	Labour Migration agreements with Southern countries
Turkey	<ul style="list-style-type: none"> - Association agreement with the EC and EU member states (1963, e.i.f. 1964) - Various Social security agreements with the United Kingdom (1959), the Netherlands (1966), Switzerland (1969), Norway (1978), Sweden (1978) and Quebec (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agreement in the field of social security with Libya (1976) - Agreement on investment protection with Tunisia (1991)

NB: This table is not exhaustive but indicative.

Statistical Appendix 3 • Annexe statistique 3

Policies Politiques

Algeria (i)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Ministry of National Solidarity; Ministry of Labour; Ministry of Foreign Affairs	Establish and reinforce links with the Algerian Diaspora; protect the Algerian communities abroad; mobilise their competences and capacities; set up bilateral agreements for the management of labour emigration	Civil society, migrant associations' and trade unions' initiatives (e.g. Cercle des Entrepreneurs et Industriels Algériens de France; Association des Compétences Algériennes; Union générale des Travailleurs Algériens); research institutions probing into questions of international mobility and high-skilled migration from Algeria (e.g. Laboratoire de Changement Social, Institut national de Stratégie Globale)	International Labour Office
Immigration	Ministry of Interior; Ministry of Employment and National Solidarity; Ministry of Labour and Social Security	Set up rules concerning the conditions of entry and residence of foreigners; develop bilateral agreements in the realm of labour immigration; establish recruitment procedures of high-skilled and low-skilled economic immigrants	Civil society initiatives aimed at improving immigrants' socio-economic and cultural rights (e.g. Observatoire national des Droits de l'Homme (ONDH))	Delegation of the European Commission in Alger; World Health Organisation
Irregular migration	Ministry of Interior; Ministry of Employment and National Solidarity; Ministry of Labour and Social Security	Fight against irregular migration in, through, and from Algeria; assist institutions in creating awareness as to the effects of illegal migration; reinforce border control; oversee the implementation of bilateral agreements of readmission	Civil society and communal initiatives aimed at safeguarding and improving irregular migrants' rights and status (e.g. la Ligue Algérienne de Défense des Droits de l'Homme, L'Association des familles de HARRAGAS de Skikda, L'Association des disparus de la mer d'Oran, L'Association des familles de HARRAGAS de Annaba)	United Nations High Commissioner for Refugees
Asylum	Ministry of Interior; Ministry of Justice	Identify asylum seekers and define their status and rights; decide on questions related to extradition and refoulement	Civil society initiatives aimed at helping migrants in a precarious situation (e.g. Croissant Rouge Algérien, Caritas, the Catholic Church in Algeria)	United Nations High Commissioner for Refugees

Egypt (ii)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	The Emigration Sector of the Ministry of Manpower and Emigration; Ministry of Foreign Affairs	Design action plans and policies to facilitate and encourage successful Egyptian emigration; enhance links with Egyptian Diaspora; sponsor Egyptians abroad and encourage them to establish unions and associations; provide Egyptians abroad with media and cultural material to maintain ties with their homeland; benefit from Egyptian potential abroad in the field of development and technology; encourage remittances; establish an integrated database on Egyptians abroad, emigration markets and migration legislation in destination countries; set up bilateral agreements for the management of labour emigration	Civil society initiatives protecting emigrants' rights (e.g. The Egyptian Organisation for Human Rights); Diaspora associations aimed at reinforcing ties among Egyptian emigrants (e.g. Egyptian Association in the United Kingdom); research institutions probing into questions related to Egyptian emigration (e.g. The Egyptian centre for Economic Studies)	Arab Labour Organisation; International Organisation for Migration
Immigration	Ministry of Interior ; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Manpower and Emigration	Set up rules concerning the entry and residence of foreigners; regulate residence in Egypt for legal periods of time; develop bilateral agreements for the management of labour immigration; establish recruitment procedures with regard to economic immigrants	Civil society initiatives aimed at improving immigrants' socio-economic and cultural rights and raising awareness with regard to migration (e.g. Egyptian Initiative for Personal Rights)	Arab Labour organisation; International Organisation for Migration
Irregular migration	Ministry of Interior ; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Manpower and Emigration	Fight against irregular migration in, through, and from Egypt; assist Egyptian institutions in creating awareness as to the effects of illegal migration; cooperate with other bodies to fight illegal migration through joint technical, security, policy-making and legislative mechanisms	Civil society initiatives aimed at safeguarding and improving irregular migrants' rights and status (e.g. Caritas, Egyptian Initiative for Personal Rights)	International Organisation for Migration ; United Nations High Commissioner for Refugees
Refugee movements and asylum	The Higher Committee for Migration; Ministry of Interior; Ministry of Foreign Affairs	Identify refugees; define their status and rights; devise action plans regarding their presence and stay in Egypt	Civil society initiatives aimed at assisting refugees, improving their rights and developing integration projects (e.g. Africa and Middle East Refugee Assistance; Tadamon, the South Center for Human Rights (SCHR))	United Nations High Commissioner for Refugees

Israel (iii)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Ministry of Labour; Ministry of Foreign Affairs	Facilitate successful Israeli emigration; establish and reinforce links with the Israeli and Jewish Diaspora; devise bilateral agreements with regard to economic emigration	Civil society and associations' initiatives aimed at fostering and consolidating links with the Jewish Diaspora (e.g. The Jewish Agency, The American Jewish Joint Distribution Committee (JDC))	International Organisation for Migration
Immigration	Ministry of Immigrant Absorption; Immigration Authority (Immigration Police)	Formulate procedures which define the immigrant's eligibility for assistance; cooperate with various non-governmental associations to provide assistance to immigrants as well as develop assistance programs for immigrants in the absorption process; assess the eligibility of immigrants to the status of "new immigrant" and access to citizenship under the law of return; devise assistance programs so as to attract and increase Jewish immigration; devise bilateral agreements with regard to economic immigration and establish recruitment procedures for foreign and non-Jewish workers	Civil society and non-governmental organisations' initiatives aimed at promoting Jewish immigration to Israel (e.g. the Jewish Agency), protecting vulnerable groups such as migrant workers (e.g. the Workers' Hotline) and promoting the civil and human rights of migrant workers (e.g. the Hotline for Migrant Workers); associations established with the aim of ensuring the successful absorption of immigrants in Israel (e.g. The Association of Americans and Canadians in Israel)	International Organisation for Migration; United Nations High Commissioner for Refugees
Irregular migration	Ministry of Immigrant Absorption; Immigration Authority (Immigration police)	Develop policies so as to fight irregular migration in, through, and from Israel; reduce the number of undocumented workers through various policies such as deportation	Civil society, informal networks' and labour associations' initiatives aimed at helping migrant workers especially undocumented and underprivileged ones (e.g. the African Workers' Union)	United Nations High Commissioner for Refugees
Refugee movements and asylum	Ministry of Immigrant Absorption; Ministry of Justice, Ministry of Labour	Identify asylum seekers, define their status and rights as well as conditions for their stay; sustain a national debate on the inflow of refugees in Israel	Associational initiatives aimed at helping asylum seekers and improving their civil and human rights (e.g. the Israeli Organization for Aid to Refugees and Asylum Seekers (ASSAFAID))	United Nations High Commissioner for Refugees

Jordan (iv)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Ministry of Interior; Ministry of Labour; Ministry of Foreign Affairs	Facilitate successful Jordanian emigration; develop policies aimed at Jordanian emigrants in social security, health, protection of rights, access to legal aid, education...; establish links with the Jordanian Diaspora and encourage remittances; pass bilateral agreements in the realm of labour emigration to employ Jordanians abroad; devise policies on return migration	Professional associations' initiatives aimed at providing special services to Jordanians working abroad and fostering and consolidating links among them (e.g. Jordan Medical Association)	International Labour Office
Immigration	Ministry of Interior ; Ministry of Labour; Ministry of Foreign Affairs	Develop policies aimed at immigrants in social security, health, protection of rights, access to legal aid, and education; provide estimates pertaining to the actual figures and location of foreign workers; enforce work permits' fees collection; set up bilateral agreements in the labour field; define quotas for the employment of foreign manpower and design employment conditions and minimum salaries of foreign workers in the Jordanian labour market; form consultative committees in conjunction with international organisations (e.g. International Organisation for Migration) in issues related to labour migration and reform of labour legislation	Associations' and labour unions' initiatives aimed at improving the socio-economic rights of immigrants and immigrant workers (e.g. National Centre for Human Rights, Jordanian Domestic Helpers Agencies Association (DHAA); The General Federation of Jordanian Trade Unions, The Textile Workers' Union); professional associations' initiatives aimed at banning the hiring of foreigners in sixteen professions so as to reduce unemployment in Jordan and support the Palestinians' right of return (e.g. The Professional Association Complex)	International Labour Office; International Organisation for Migration; United Nations High Commissioner for Refugees
Irregular migration	Ministry of Interior ; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Labour	Fight against irregular migration in, through, and from Jordan; reduce the number of undocumented workers through practices such as deportation; assist Jordanian institutions in creating awareness as to the effects of illegal migration	Associational initiatives aimed at helping undocumented workers, providing them with services and/or safeguarding their civil and human rights (e.g. Caritas, National Centre for Human Rights and Alliance Centre...)	International Organisation for Migration; United Nations High Commissioner for Refugees
Refugee movements and asylum	Ministry of Interior; Ministry of Labour	Develop policies aimed at identifying refugees, regulating their stay in Jordan and defining their political, socio-economic and cultural rights; ensure better living conditions in refugee camps; coordinate work with the UNRWA in aspects related to relief and services	Civil society initiatives aimed at providing assistance to refugees, removing restrictions targeting them as well as safeguarding and improving their civil and human rights or offering legal aid (e.g. Jordanian Red Cross; Caritas, Jordanian Women Union, Noor al Hussein Foundation...).	United Nations High Commissioner for Refugees; United Nations Work and Relief Agency for the Palestinian Refugees

Lebanon (v)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Ministry of Emigration; Ministry of Foreign Affairs	Enhance and sustain links with the Lebanese Diaspora; enhance and encourage pacific links among different Lebanese confessional groups residing abroad through what the Ministry of Emigration calls a policy of 'concord'; encourage Lebanese abroad to establish unions and associations, benefit from Lebanese potential abroad in the field of development and technology; encourage remittances; encourage Lebanese living abroad to return regularly to Lebanon	Civil society and transnational associations' initiatives to foster and consolidate links among the Lebanese Diaspora communities as well as safeguard their rights and provide them with services (e.g. transnational organisations such as World Cultural Lebanese Union, Union of Parliamentarians originally from Lebanon, the Lebanese International Council of Affairs); local organisations promoting links with the expatriates such as the Maronite League and the Hariri Foundation)	International Labour Organisation (Regional office for Arab States in Beirut)
Immigration	Ministry of Interior ; Ministry of labour	Regulate immigration with regard to admission, residency and work permits of foreigners; pass bilateral agreements in the field of economic immigration; recruit domestic workers	Civil society, associations' and trade unions' initiatives to improve the status as well as the civil and socio-economic rights of immigrants (e.g. The General Confederation of Lebanese Workers)	International Labour Organisation; United Nations High Commissioner for Refugees; United Nations Work and Relief Agency for Palestinian Refugees
Irregular migration	Ministry of Interior (also Sûreté générale)	Develop actions so as to fight against irregular migration in, through, and from Lebanon; reduce the number of undocumented workers through apprehending, regularising or deportation procedures	Civil society and associations' initiatives to raise awareness with regard to migrants' rights in general and improve the human, social and civil rights of vulnerable migrant groups such as undocumented and apprehended workers, and assist them in returning to their countries of origin (e.g. Caritas Migration Centre, Council of Middle Eastern Churches, Najdeh)	United Nations High Commissioner for Refugees; United Nations Work and Relief Agency for the Palestinian Refugees
Refugee movements and asylum	Ministry of Interior (also Sûreté générale); Ministry of Labour	Identify refugees; define their status and rights; devise action plans with regard to their presence and stay in Lebanon and with regard to their socio-economic integration; coordinate with international organisations in respect to Palestinian refugees and Palestinian refugee camps	Civil society initiatives to raise awareness with regard to refugees' rights, provide assistance to refugees and safeguard their rights (e.g. Caritas Migration Centre and Council of Middle Eastern Churches)	United Nations High Commission for Refugees; United Nations Work and Relief Agency for Palestinian Refugees

Libya (vi)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Ministry of General Security (General Popular Congress of General Security); Ministry of Manpower, Training and Empowerment (MMTE)	Devise policies and regulations for successful Libyan emigration which remains limited; ensure adequate border control to regulate emigration; sign bilateral agreements pertaining to economic migration and to economic emigrants' status	Unions' and syndicates' initiatives to safeguard professional interests as well as provide services abroad (e.g. National Trade Unions' Federation)	International Labour Organisation
Immigration	Ministry of General Security ((General Popular Congress of General Security) ; the Ministry of Manpower, Training and Empowerment (MMTE)	Regulate immigration in terms of visa policies, admission, residency and departure of foreigners and border control; develop strategies so as to manage foreign labour in Libya which is conceived as temporary; pass bilateral agreements with regard to foreign employment and rights of economic immigrants; issue permission to contract and recruit foreign workers	Unions and syndicates initiatives to safeguard professional interests of economic migrants as well as provide services (e.g. National Trade Unions' Federation)	International Labour Organisation
Irregular migration	Ministry of General Security (General Popular Congress of General Security) ; the Ministry of Manpower, Training and Empowerment (MMTE)	Enact a series of regulations and formulate policies such as regularisation, expulsion or deportation so as to combat illegal migration in, through and from Libya and limit the inflow of irregular workers; ensure entrance and exit border control; pass bilateral agreements in the realm of readmission and repatriation; regulate the labour market of irregular migrants	Lack of independent non-governmental organisations	International Labour Organisation: United Nations High Commissioner for Refugees
Asylum	Ministry of General Security (General Popular Congress of General Security)	Identify asylum; define their status and devise action plans regarding their presence, stay and repatriation	Lack of independent non-governmental organisations	United Nations High Commissioner for Refugees

Mauritania (vii)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Ministry of Interior; Ministry of Foreign Affairs and Cooperation; Ministry of Labour (called Ministère de l'Emploi, de l'Insertion et de la formation professionnelle)	Develop policies regulating emigration; devise action plans and bilateral agreements so as to manage economic emigration	Initiatives of Mauritanian migrant associations aimed at providing services for Mauritanians abroad and establishing links among them as well as maintaining ties with Mauritania (e.g. L' Association Culturelle des Etudiants Mauritaniens (ACEM))	International Organisation for Migration
Immigration	Ministry of Interior ; Ministry of National Defense; Ministry of labour	Regulate immigration with regard to entry, residence and departure of foreigners; develop action plans and pass bilateral agreements so as to manage economic immigration	Some projects and associational initiatives aimed at providing services and safeguarding interests of immigrants and immigrant workers as well as encouraging a national debate on migration management (e.g. Association pour la Protection de l'Environnement et Action Humanitaire (APEAH), La Confédération Générale des Travailleurs de Mauritanie, Le Centre Guide pour la Migration)	International Organisation for Migration
Irregular migration	Ministry of Interior ; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Labour	Develop policies and practices such as expulsion so as to fight illegal migration in, through and from Mauritania; pass repatriation agreements; work in cooperation with international and regional parties so as to mitigate irregular and transit migration on Mauritanian territory	Initiatives of the associational sector aimed at providing services and assistance to vulnerable migrant categories (e.g. Red Crescent in Mauritania, Human Sustainable Development and Poverty Reduction Programme of Dar Naïm)	International Organisation for Migration; United Nations High Commissioner for Refugees
Refugee movements and asylum	Ministry of the Interior; Ministry of Justice	Identify asylum seekers and define their status and rights as well as conditions for their stay	Initiatives of the associational sector aimed at providing services and assistance to refugees and asylum seekers (e.g. Red Crescent in Mauritania, Association pour la Protection de l'Environnement et Action Humanitaire (APEAH))	International Organisation for Migration; United Nations High Commissioner for Refugees

Morocco (viii)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	The Ministry of Interior; Ministry of Labour; Ministry of Foreign Affairs and Cooperation; Delegated Ministry in Charge of The Moroccans Residing Abroad (MRE); The Council of The Moroccan Community Residing Abroad (CCME)	Devise policies for successful Moroccan emigration; establish and consolidate links with the Moroccan Diaspora; develop associations and institutions that enhance cultural, political and social links with the Moroccan Diaspora; devise action plans with regard to the Moroccans' socio-economic, cultural and political integration abroad; devise regional and international partnerships in which Moroccan emigrants are involved; pass bilateral agreements with regard to economic emigration	Civil society and transnational associations' initiatives aimed at fostering and consolidating links among the Moroccan Diaspora communities, safeguarding their rights, providing them with services, ensuring their socio-economic integration and contributing to development in Morocco (e.g. Association des Jeunes Marocains de France (AJMF), Migrations et Développement, Club des investisseurs des Marocains Résidant à l'Étranger (CIMRE))	International Labour Organisation
Immigration	Ministry of Interior ; Ministry of labour	Define policies that regulate the entrance, residence and departure of foreigners; develop action plans so as to manage economic immigration; regulate the status of foreign workers; issue permission to recruit foreign workers	Various associational initiatives to provide immigrants with services as well as safeguard and improve their rights (Groupe Antiraciste d'Accompagnement, de Défense des Etrangers et des Migrants (GADEM); Association Beni Znassen pour la Culture, le Développement et la Solidarité)	International Labour Organisation
Irregular migration	Ministry of Interior ; Ministry of Foreign Affairs and Cooperation; Ministry of Labour; Ministry of Justice	Fight against irregular migration in, through, and from Morocco through various practices such as control of frontiers and expulsion; uproot and combat the causes of irregular migration; assist Moroccan institutions in creating awareness as to the effects of illegal migration; pass bilateral agreements on readmission and repatriation	Various civil society and associational initiatives aimed at sensitising the population through campaigns as to the ill effects of irregular migration and safeguarding the rights of migrant categories especially undocumented and underprivileged ones (e.g. Association des Amis et Familles des Victimes de l'Immigration Clandestine (AFVIC), Organisation Marocaine des Droits de l'Homme (OMDH))	United Nations High Commissioner for Refugees
Asylum	Ministry of Interior; Ministry of Foreign Affairs and Cooperation	Identify asylum seekers and refugees; define their status and rights as well as conditions for their stay	Civil society initiatives aimed at providing services to as well as safeguarding the rights of vulnerable migrant categories (e.g. Association Marocaine des Droits Humains (AMDH), ASILMAROC, Caritas)	United Nations High Commissioner for Refugees

Palestine (ix)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Department of Refugee Affairs of the Palestinian Liberation Organisation; Ministry of the Interior; Ministry of Labour; Ministry of Planning	Clarify the relationship between the Palestinian Diaspora and the conceptualisation of a future Palestinian state ; develop government policies on family reunification with regard to the Palestinian Diaspora; develop government policies on return migration with regard to the Palestinian Diaspora; develop policies on employment and economic emigration	Non-governmental organisations' initiatives aimed at establishing and enhancing communication between the Palestinian Diaspora and the Palestinian territories (e.g. The Palestinian Development Portal, Palestinian Diaspora and Refugee Centre (SHAML))	International Red Cross; United Nations Relief and Work Agency for Palestinian Refugees; United Nations High Commissioner for Refugees
Immigration	Ministry of the Interior; Ministry of Labour; Ministry of Planning	Develop government policies on return migration and family reunification; develop policies on economic immigration as well as encourage investment on Palestinian territory	Non-governmental organisations' initiatives aimed at facilitating family reunification and return migration to the Palestinian territories (e.g. Palestinian Return Centre, The Palestinian Right to Return Coalition)	United nations High Commissioner for Refugees, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
Irregular migration	Ministry of the Interior; Ministry of Labour; Department of Refugee Affairs of the Palestinian Liberation Organisation	Develop policies and actions to curb irregular and transit migration; coordinate with other institutions and organisations so as to improve the status of Palestinians in a situation of irregularity or uncertainty	Initiatives of civil society and community-based organisations aimed at improving the socio-economic rights of undocumented and vulnerable Palestinian migrants and migrant workers (e.g. Palestinian Diaspora and Refugee Centre (SHAML))	United Nations Relief and Work Agency for Palestinian Refugees; United Nations High Commissioner for Refugees; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
Refugee movements and asylum	Department of Refugee Affairs of the Palestinian Liberation Organisation; Ministry of the Interior; Ministry of labour	Clarify the relationship between the Palestinian refugees and the conceptualisation of a future Palestinian state; coordinate with other institutions and organisations so as to improve the status of Palestinian refugees; launch and sustain a debate on the options for Palestinian Diaspora communities and refugees	Initiatives of civil society and community-based organisations aimed at providing a resource pool of critical information on Palestinian refugees, improving their status, and striving to achieve a solution for Palestinians on the basis of the right of return (e.g. Resource Centre for Palestinian Residency and Refugee Rights(BADIL), Palestinian Diaspora and Refugee Centre (SHAML))	The United Nations Conciliation Commission on Confiscated Refugee Property; United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees; United Nations High Commissioner for Refugees; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

Syria (x)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	State Planning commission; Ministry of Expatriates; Ministry of Interior	Devise policies for Syrian emigration; consolidate links with the Syrian Diaspora; encourage remittances; benefit from Syrian potential abroad in development and technology	Initiatives of transnational organisations and associations aimed at enhancing the links among Syrian Diaspora communities and maintaining their ties to their homeland (e.g. The Network of Syrian Scientists, Technologists and Innovators Abroad (NOSSTIA), medical associations grouping Syrian expatriates)	International Labour Organisation; International Organisation for Migration
Immigration	State Planning commission; Ministry of Interior; Ministry of Social and Labour Affairs	Establish policies with regard to entry, residence and departure of immigrants; develop government policies on labour immigration and recruitment procedures of economic migrants	Limited initiatives of human rights associations that denounce violations against domestic workers or against the Kurds (e.g. National Organisation for Human Rights in Syria, the Kurdish Human Right Project)	International Labour Organisation; International Organisation for Migration
Irregular migration	Ministry of Interior; Ministry of Social and Labour Affairs	Fight against irregular migration in, through, and from Syria through enacting and formulating practices and policies such as expulsion and regularisation	Some civil society initiatives to safeguard and improve the rights of vulnerable and undocumented migrants (e.g. Syrian Red Crescent)	United Nations High Commissioner for Refugees
Refugee movements and asylum	Ministry of Interior	Identify refugees; define their status and rights; devise action plans with regard to their presence, stay, and socio-economic integration in Syria	Some associational initiatives aimed at safeguarding and improving the rights of as well as providing services to vulnerable migrant categories and refugees (e.g. Syrian Red Crescent; Caritas)	United Nations High Commissioner for Refugees; United Nations Children's Fund

Tunisia (xi)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Social Affairs and Solidarity; Office of Tunisians Abroad	Consolidate links with the Tunisian Diaspora; benefit from Tunisian potential abroad in the domain of higher education, scientific and technological research ; develop a series of action plans with emigrants in the cultural realm; help emigrants integrate better in their host country; encourage remittances; set up bilateral agreements with regard to economic emigration; develop action plans through which emigration is perceived as an integral part of the partnership process with the European Union	Civil society, trade unions and transnational organisations' initiatives to establish and enhance links among Tunisian Diaspora communities and reinforce their ties to their homeland (e.g. L'Union des Travailleurs Immigrés Tunisiens (UTIT), L'Union Générale des Travailleurs de Tunisie (UGTT))	International Labour Organisation; International Organisation for Migration
Immigration	Ministry of Interior ; Ministry of Labour	Develop government policies on economic immigration and recruitment procedures of economic migrants; set up bilateral agreements with regard to economic immigration	Civil society initiatives to improve rights and integration of migrant workers and immigrants (e.g. La Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH), L'Association Tunisienne des Femmes Démocrates (ATFD))	International Labour Organisation; International Organisation for Migration
Irregular migration	Ministry of Interior; Ministry of Social Affairs and Solidarity; Ministry of Religious Affairs	Fight against irregular migration in, through, and from Tunisia; assist Tunisian institutions in creating awareness as to the effects of illegal migration	Initiatives in the associational sector aimed at sensitising the population as to the ill effects of irregular migration, providing services to as well as improving the rights of vulnerable and undocumented migrants (e.g. L'Union Générale des Travailleurs de Tunisie (UGTT), La Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH))	United Nations High Commissioner for Refugees
Asylum	Ministry of Interior	Identify asylum seekers; define their status and rights; devise action plans regarding their presence and stay	Initiatives in the associational sector aimed at providing services to as well as improving the rights of vulnerable migrant categories (e.g. La Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH))	United Nations High Commissioner for Refugees

Turkey (xii)

Type	Governmental Institutions (2)	Governmental Strategy (3)	Civil Society Action (4)	International Action (5)
Emigration	Ministry of Foreign Affairs; The Directorate General of External Relations and Services for Workers Abroad of the Ministry of Labour and Social Security	Devise policies for Turkish emigration; develop emigration policies in light of Turkey's accession to the EU; address through government policies labour and welfare problems of Turkish emigrants; set up bilateral agreements with regard to economic emigrants	Various initiatives of transnational migrant associations and organisations aimed at establishing and enhancing links among Turkish emigrants and ensuring their socio-economic and cultural integration in receiving countries (e.g. Turkish-German organisations, partnerships and initiatives: Türkisch-Deutsche Gesundheitsstiftung / Türk-Alman Sağlık Vakfı, Deutsch-Türkischer Dialog / Türk Alman Diyalogu, Deutsch-türkische Stiftung / Türk-Alman Vakfı, German-Turkish Week 2009...)	International Labour Organisation
Immigration	Ministry of the Interior; Ministry of Labour and Social Security	Regulate conditions for entry and residence of foreign nationals; address labour and welfare problems of immigrants; coordinate policies against human trafficking in Turkey; develop immigration policies in light of Turkey's accession to the EU	Initiatives of the associational sector aimed at raising awareness through campaigns as to migration in general and safeguarding immigrants' rights (e.g. The Human Rights Association of Turkey)	International Labour Organisation
Irregular migration	Ministry of the Interior; Ministry of Labour and Social Security; Directorate of Religious Affairs	Formulate and coordinate policies so as to fight illegal migration, from, through and in Turkey; oversee the negotiation of readmission agreements ; coordinate with various regional, non-governmental and international organs in order to uproot and combat the causes of irregular migration	Initiatives of the associational sector aimed at raising awareness through campaigns as to the effects of illegal migration, providing services to as well as safeguarding civil and human rights of vulnerable and undocumented migrants (e.g. The Human Rights Association of Turkey, the Association of Solidarity with Asylum Seekers and Migrants (ASAM))	United Nations High Commissioner for Refugees
Refugee movements and asylum	The Turkish Grand National Assembly Ministry of the Interior; Ministry of Justice	Coordinate policies on asylum applications in Turkey; oversee the negotiation of repatriation and resettlement agreements	Non-governmental organisations aimed at extending humanitarian assistance, resettling, creating safe return circumstances, providing services and ensuring civil and human rights of asylum seekers (e.g. The Anatolian Development Foundation, The Association of Solidarity with Asylum Seekers and Migrants, Amnesty International of Turkey, Organization of Human Rights and Solidarity for Oppressed People (Mazlum-Der), Helsinki Citizens' Assembly (HCA), Association of Solidarity with Refugees (Mülteci-Der))	United Nations High Commissioner for Refugees

Remarks

- (1) The aim of this table is to provide general insights into essential institutional and policy-making features in the realm of migration in the twelve SEM countries that CARIM deals with. It is based on data and contributions provided by CARIM experts and derived from CARIM publications.
- (2) This list takes into account main governmental institutions dealing with migration and does not claim to be exhaustive. Moreover, it is noteworthy that in some cases, the functions of some governmental institutions tend to overlap with others. This is why a clear-cut delineation of the institutions' functions and characteristics is quasi-impossible.
- (3) This list is far from being exhaustive. Its aim is to shed light on main strategies adopted by governmental institutions in migration-related issues.
- (4) This column cites in a general perspective types of initiatives undertaken by non-governmental actors in migration-related fields in the country or abroad. Since initiatives and action plans are numerous, we limit ourselves to some telling examples.
- (5) This column cites some international organisations that have an important bearing on migration in the country and does not claim to be exhaustive. These international organisations have either offices in the mentioned country or work in close cooperation and in partnership with the government encouraging socioeconomic and human development through migration.

References

- (i) For more details on Algeria's migration policies, see Hocine Labdelaoui, "la politique algérienne en matière d'émigration et d'immigration", CARIM Analytic and Synthetic notes 2005/13, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05_13-Labdelaoui.pdf; Hocine Labdelaoui, "Les dimensions sociopolitiques de la politique algérienne de lutte contre l'immigration irrégulière", CARIM Analytic and Synthetic notes 2008/67, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10112/1/CARIM_AS%26N_2008_67.pdf
- (ii) For more details on Egypt's migration patterns and migration policies, see Ali Sawi, "Migration-Related Institutions and Policies in Egypt", CARIM Analytic and Synthetic Note 2005/8, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05_08-Sawi.pdf; Howaida Roman, "Emigration Policy in Egypt", CARIM Analytic and Synthetic Note 2006/12, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS06_12-Roman.pdf; Howaida Roman, "Italian-Egyptian Model in Managing the Emigration From Egypt to Italy. Dimensions and Prospects", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/18, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_18.pdf.
- (iii) For more details on Israel's migration patterns and migration policies, see Zeev Rosenhek, "Migration-Related Institutions and Policies in Israel", CARIM Analytic and Synthetic Note 2005/07, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05_07-Rosenhek.pdf; Haim Yacobi, "Irregular Migration to Israel: The Sociopolitical Perspective", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/ <http://cadmus.eui.eu/dspace/handle/1814/10108>.
- (iv) For more details on Jordan's migration patterns and migration policies, see Ali S. Zaghal & Arda Freij-Degarabedian, "Migration-Related Institutions and Policies in Jordan", CARIM Analytic and Synthetic Note 2004/04, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS04_04-Degarabedian-Zaghal.pdf; Françoise De Bel Air, "Circular Migration to and from Jordan: An Issue of High Politics", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/20,

- http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_20.pdf; Françoise De Bel Air, "Irregular Migration to Jordan: Socio-Political Stakes", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/78, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10511/1/CARIM_AS%26N_2008_78.pdf.
- (v) For more details on Lebanon's migration patterns and migration policies, see Fadia Kiwan, "Institutions et Politiques Migratoires au Liban" CARIM Analytic and Synthetic Note 2005/15, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05_15-Kiwan.pdf ; Fadia Kiwan, "La migration dans les agendas politiques libanais", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/43, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_43.pdf; Fadia Kiwan, La perception de la migration circulaire au Liban (2008); Fadia Kiwan, Les dimensions sociopolitiques de la migration irrégulière au Liban", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/51, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10095/1/CARIM_AS%26N_2008_51.pdf.
- (vi) For more details on Libya's migration patterns and policies, see Delphine Perrin, "Aspects juridiques de la migration circulaire dans l'espace Euro-Méditerranéen. Le cas de la Libye", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/23, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_23.pdf; Ryszard Cholewinski and Kirstina Touzenis, "Irregular Migration into and through Southern and Eastern Mediterranean Countries: Legal Perspectives", CARIM Analytic and Synthetic Notes 2009/01, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/11296/1/RSCAS_CARIM_ASN_2009_01.pdf; Azza K. Maghur, "Libyan legislations on labour: tool of politics or that of legalization?", CARIM, forthcoming.
- (vii) For more details on Mauritania's migration patterns and policies, see Sidna Ndah Mohamed Saleh, "Eléments de migration en Mauritanie", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/8, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_08.pdf; Sidna Ndah Mohamed Saleh, "La migration irrégulière en Mauritanie", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/52, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10097/1/CARIM_AS%26N_2008_52.pdf; Ali Ben Saâd, "Mauritanie: L'inhibition des 'effets retour' de circulations migratoires diverses et intenses", CARIM Analytic and Synthetic Note 2008/15, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_15.pdf.
- (viii) For more details on Morocco's migration patterns and policies, see Fatima Sadiqi, "Migrant-Related Institutions and Policies in Morocco", CARIM Analytic and Synthetic note 2004/5, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS04_05-Sadiqi.pdf; Abdelkrim Belguendouz, " Le Conseil de la Communauté marocaine à l'étranger: une nouvelle institution en débat", CARIM Research Papers 2009/01, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10787/1/CARIM_RR_2009_01.pdf; Abdelkrim Belguendouz, "Le Maroc et la migration irrégulière : Une analyse sociopolitique", CARIM Analytic and Synthetic note 2009/7, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10799/1/CARIM_AS%26N_2009_07.pdf.
- (ix) For more details on Palestine's migration patterns and policies, see Sari Hanafi, "Migration-Related Institutions and Policies in Palestine", CARIM Analytic and Synthetic note 2005/1, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS05_01-Hanafi.pdf; Yasser Shalabi, "Irregular Migration in the Occupied Palestinian Territories (oPt): Socio-Political Perspectives", CARIM Analytic and Synthetic note 2008/65, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10110/1/CARIM_AS%26N_2008_65.pdf
- (x) For more details on Syria's migration patterns and migration policies, see Salam Kawakibi, "La gestion de la migration en Syrie: une perspective globale", CARIM Analytic and Synthetic note 2009/13, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/11010/1/CARIM_AS%26N_2009_13.pdf; Salam Kawakibi, "La migration irrégulière en Syrie. Les réfugiés irakiens comme cas d'étude", CARIM Analytic and Synthetic note 2008/66,

http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10111/1/CARIM_AS%26N_2008_66.pdf; Salam Kawakibi, "Migration circulaire des Syriens: Etat et perspectives", CARIM Analytic and Synthetic note 2008/16, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_16.pdf.

- (xi) For more details on Tunisia's migration patterns and policies, see Abderrazak Bel Hadj Zekri, "Les politiques migratoires, les institutions compétentes et leur environnement en Tunisie" CARIM Analytic and Synthetic note 2004/2, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS04_02-Zekri.pdf; Abderrazak Bel Hadj Zekri, "La migration de transit en Tunisie : état des lieux et impacts et avancement de la recherche sur la question", CARIM Analytic and Synthetic note 2009/16, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/11297/1/RSCAS_CARIM_ASN_2009_16.pdf; Abderrazak Bel Hadj Zekri, "Les compétences tunisiennes à l'étranger", CARIM Analytic and Synthetic note 2009/15, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/11012/1/CARIM_AS%26N_2009_15.pdf; Abderrazak Bel Hadj Zekri, "Migration et société civile en Tunisie", CARIM Analytic and Synthetic note 2009/14, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/11011/1/CARIM_AS%26N_2009_14.pdf
- (xii) For more details on Turkey's migration patterns and policies, see Kemal Kirişçi, "Asylum, Immigration, Irregular Migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions and Policies", CARIM Analytic and Synthetic note 2004/3, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM-AS04_03-Kirisci.pdf; Kemal Kirişçi, "Informal 'circular migration' into Turkey: The bureaucratic and political context", CARIM Analytic and Synthetic note 2008/21, http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/CARIM_AS&N_2008_21.pdf; Kemal Kirişçi, "Managing Irregular Migration in Turkey: a political-bureaucratic Perspective", CARIM Analytic and Synthetic note 2008/61, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10106/1/CARIM_AS%26N_2008_61.pdf.

List of Abbreviations and Acronyms^{1/} Liste des abréviations et des acronymes

In English/En anglais

BADIL	Resource center for Palestinian Residency and Refugee Rights
BFBA	Ministry of the Interior, and the Bureau for Foreigners, Borders and Asylum (Turkey)
B'TSELEM	The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories
BWJP	Better Work Jordan Project
CAPMAS	Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt)
CENSAD	Community of Sahel-Saharan States
CIS	Commonwealth of Independent States
CPAS	Central Population Administration System (Turkey)
DHAA	Jordanian Domestic Helpers Agencies Association
DOS	Department of Statistics (Jordan)
DWCP	Decent Work Country Programme (Jordan)
ECHR	European Court of Human Rights
EGP	Egyptian Pound
EU	European Union
FDI	Foreign Direct Investments
FSU	Former Soviet Union
FY	Fiscal year
GCIM	Global Commission on International Migration
GDP	Gross Domestic Product
GFJTU	The General Federation of Jordanian Trade Unions
GNP	Gross National Product
GoE	The Government of Egypt
GPC	General Popular Congress (Libya)
GS	Gaza Strip
HCA	Helsinki Citizens' Assembly
IDOM	Information Dissemination for the Prevention of Irregular Migration Project
IFC	International Finance Corporation
IHL	International Humanitarian Law
IHRL	International Human Rights Law
IMF	International Monetary Fund
IMIS	Integrated Migration Information System
IMO	Israeli Military Orders
IOM	International Organization for Migration
IOW	International Organisation of Workers
JD	Jordanian Dinar
LRTF	Law on Residence and Travel of Foreign Nationals (Turkey)
LWPF	Law on Work Permits for Foreign Nationals (Turkey)

¹ The following abbreviations, initials and acronyms are grouped in alphabetical order. The list is divided into two parts: abbreviations, initials and acronyms in English and abbreviations, initials and acronyms in French. The aim of this guide is to list the most commonly used abbreviations in the Mediterranean Migration Report in the demographic-economic, legal and sociopolitical parts and to ensure organizational clarity across all sections.

MAS	Economic Policy Research Institute (Palestine)
MENA	Middle East and North Africa
MLSS	Ministry of Labour and Social Security (Turkey)
MME	Ministry of Manpower and Emigration (Egypt)
MOI	Ministry of the Interior (Turkey)
MOL	Ministry of Labour (Jordan)
MoLSS	Ministry of Labour and Social Security (Jordan)
MOU	Memorandum Of Understanding
NAP	National Action Plan
NE	Near East
NSGB	National Status Granting Board (Israel)
OPt	Occupied Palestinian territories
OSIWA	Open Society Initiative for West Africa
PA	Palestinian Authority
PCBS	Palestinian Central Bureau of Statistics
PKK	Kurdistan's Workers' Party
PLC	Palestinian Legislative Council
PLO	Palestine Liberation Organization
PNA	Palestinian National Authority
QIZs	Qualified Industrial Zones (Jordan)
RSD	Refugee Status Determination
SEM	Southern and Eastern Mediterranean countries
SPO	State Planning Organization (Turkey)
SPP	Social Productivity Programmes (Jordan)
TCC	Turkish Criminal Code
TCLM	Temporary and Circular Labour Migration
TCMSs	Temporary and Circular Migration Schemes
TEO	Turkish Employment Office
TES	Turkish Employment Service
TLM	Turkish Labour Ministry
TMPPs	Temporary Migration Policies and Programmes
TPR	Temporary Protection Regime
TSCTI	Trans-Saharan Counter Terrorism Initiative
TURKSTAT	Turkish Statistical Institute
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nation High Commissioner for Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Work Agency for Palestinian Refugees
US, USA	United States of America
USD	US Dollar or US\$
WB	West Bank
WBGS	West Bank and the Gaza Strip

In French/En français

AEMNA	Association des Etudiants Musulmans Nord-africains
AFVIC	Association des Familles et des Victimes de l'Immigration Clandestine (Maroc)
AMERM	Association Marocaine d'Etudes et Recherches sur la Migration
ANAIIR	Agence Nationale d'Appui et d'Intégration des Réfugiés (Mauritanie)
ANAPEC	Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (Maroc)
ANIREF	Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière (Algérie)
BIT	Bureau International du Travail
BRA	Bureau des Réfugiés et des Apatrides (Maroc)
CCDH	Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (Maroc)
CCME	Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEMMM	Centre d'Etudes sur les Mouvements Migratoires Maghrébins
CENSAD	Communauté des Etats Sahélo-Sahariens
CERED	Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (Maroc)
CES	Conseil Economique et Social (Maroc)
CGP	Congrès Général Populaire (Libye)
CIMADE	Comité Inter-Mouvements auprès Des Evacués ; Service Oecuménique d'Entraide
CISP	Comité International pour le Développement des Peuples (L'Italie)
CMMI	Commission Mondiale sur les Migrations Internationales
CRIDEM	Carrefour de la République Islamique de Mauritanie
DH	Droits de l'Homme
DIH	Droit International Humanitaire
EAU	Les Emirats Arabes Unis
FED	Fonds Européen de Développement
FINCOME	Forum International des Compétences Marocaines à l'Etranger
FRONTEX	Agence Européenne de Contrôle des Frontières Extérieures
HCP	Haut Commissariat au Plan
HCR	Haut Commissariat pour les Réfugiés
INS	Institut National de la Statistique (Tunisie)
INSEA	Institut National de la Statistique et d'Economie Appliquée (Maroc)
IRD	Institut de Recherche pour le Développement (France)
ITES	Institut Tunisien des Etudes Stratégiques
LE/ L.E	Livre Egyptienne
MIREM	Migration de Retour au Maghreb
MRE	Marocains Résidant à l'Etranger
PEM	Partenariat Euro Méditerranéen
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PIB	Produit Intérieur Brut
OAT	Organisation Arabe de Travail
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non Gouvernementale

ONS	Office National de la Statistique (Algérie)
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies de Lutte contre la Drogue et le Crime
OTE	Office des Tunisiens à l'Etranger
OURSE	Observatoire Universitaire de la Réalité Socio-économique (Liban)
REMI	Revue Européenne des Migrations Internationales
RFI	Radio France Internationale
SARP	Association pour l'Aide Psychologique, la Recherche et la Formation (Algérie)
SOPEMI	Système d'Observation Permanente des Migrations (OECD)
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UEBL	Union Economique Belgique Luxembourg
UGTT	Union Générale des Travailleurs de Tunisie
ULCM	Union Libanaise Culturelle Mondiale
UMA	Union du Maghreb Arabe
UPM	Union Pour la Méditerranée
USJ	Université Saint-Joseph de Beyrouth
VIS	Système d'Information sur les Visas (UE)

List of Contributors – Liste des auteurs

European University Institute, Florence, Italy *Institut Universitaire Européen, Florence, Italie*

Philippe Fargues, Migration Programme Director and Scientific Director of the Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)

Alessandra Venturini, Executive Director, Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)

Brahim El Mouaatamid, Research Assistant, Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)

Tamirace Fakhoury, Research Assistant, Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)

Nathalie Jouant, Research Assistant, Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS)

Algeria / Algérie

Nacer-Eddine Hammouda, Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement (CREAD), Alger

Azzouz Kerdoun, Université de Constantine

Hocine Labdelaoui, Université d'Alger

Egypt / Egypte

Heba Nassar, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University

Tarek Badawy, McGill University, Montreal, Canada

Howaida Adly-Roman, National Center for Social Research, Cairo

Israel / Israël

Yinon Cohen, Columbia University and Tel Aviv University

Guy Mundlak, Tel Aviv University

Haim Yacobi, Department of Politics and Government, Ben Gurion University

Jordan / Jordanie

Fathi Arouri, Department of Economics, Jordan University, Amman

Mohamed Olwan, Jordan University, Faculty of Law, Amman

Françoise De Bel Air, French Institute for the Near East (IFPO), Amman

Lebanon / Liban

Choghig Kasparian, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Université Saint-Joseph, Beyrouth

Hassan Jouni, Université Libanaise, Beyrouth

Fadia Kiwan, Institut des Sciences Politiques, Université Saint-Joseph, Beyrouth

Libya / Libye

Azza K. Maghur, Lawyer Maghur & Partners, Tripoli

Mauritania / Mauritanie

Sidna Mohamed Saleh, DevStat Consult, bureau d'études en développement statistiques, Nouakchott

Abderrahmane El Yessa, Université de Nouakchott

Ali Ben Saâd, Université de Provence (Aix-Marseille I) et IREMAM/CNRS (Institut de Recherche et d'Etudes sur le Monde Arabe et Musulman),

Morocco / Maroc

Mohamed Khachani, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université de Rabat

Mohamed Mghari, Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED), Rabat

Khadija Elmamad, Titulaire de la chaire UNESCO « Migration & Droits Humains », Université Hassan II Ain-Chock, Casablanca

Abdelkrim Belguendouz, Université de Rabat

Palestine / Palestine

Mustafa Khawaja, Palestinian Central Bureau of Statistics, Ramallah West Bank

Asem Khalil, Faculty of Law and Public Administration, Birzeit University, West Bank

Yasser Shalabi, Birzeit University, West Bank

Syria / Syrie

Fawaz Saleh, Faculté de droit, Département de droit privé, Université de Damas

Salam Kawakibi, Politologue, ancien chercheur à l'Institut Français du Proche-Orient (IFPO)

Tunisia / Tunisie

Habib Fourati Département des Statistiques Démographiques et Sociales, Institut National de la Statistique, Tunis

Farah Ben Cheïkh, Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Tunis

Abderazak Bel Hadj Zekri, Office des Tunisiens à l'Étranger / Institut du travail et des études sociales, Tunis

Turkey / Turquie

Ahmet İçduygu, Department of International Relations, Koç University, Istanbul

Ibrahim Kaya, Canakkale Onsekiz Mart University

Kemal Kirişci, Jean Monnet Chair, Center for European Studies, Bogaziçi University, Bebek/Istanbul