



European
University
Institute

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

IRREGULAR MIGRATION

CARIM PROCEEDINGS 2009/01

CARIM Meeting between Policy Makers and Experts
Irregular Migration into and through
Southern and Eastern Mediterranean Countries

Florence 26 - 27 January 2009

Cooperation project on the social integration
of immigrants, migration, and the movement
of persons (CARIM)

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



CARIM
Euro-Mediterranean Consortium
for Applied Research on International Migration

Irregular Migration
CARIM-Proceedings 2009/01

CARIM Meeting between Policy Makers and Experts

***Irregular Migration into and through
Southern and Eastern Mediterranean Countries***

Florence, 26 – 27 January 2009

The papers on Irregular Migration mentioned in this publication have been written in the framework of the CARIM project, and have been presented at two meetings organised by CARIM in Florence.

Please follow this link to access all papers on Irregular Migration: <http://www.carim.org/ql/IrregularMigration>

© 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 Proceedings [series number], 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 Euro-Mediterranean 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. Since February 2007, 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:

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration

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 85 755

Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

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

Table of Contents

Abstract	III
Résumé.....	III
List of abbreviations and acronyms.....	IV
Points communs entre l'immigration au nord et au sud de la Méditerranée	
<i>Hervé Le Bras</i>	1
Irregular Migration and Migrants' Rights in South and Eastern Mediterranean Countries	
<i>Ibrahim Awad</i>	13
Ten Questions and Conclusions on Irregular migration (IM) into and through the SEM Countries	17
Dix questions sur la migration irrégulière (MI) dans et à travers les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (SEM).....	23
APPENDIX	30

Abstract

This report provides a summary (in English and French) of the main findings on irregular migration into and through the Southern and Eastern Mediterranean (SEM) countries derived from a Meeting between Policy Makers and Experts, which was held in Florence (26 - 27 January 2009). It also includes two keynote speeches given during the Meeting.

The Meeting between Policy Makers and Experts was the concluding event of a CARIM research project as the result of which more than 30 papers, which are listed in this publication and which can be accessed from the CARIM web pages, were published.

Résumé

Le rapport suivant met en exergue les résultats principaux (versions anglaise et française) de la rencontre entre décideurs politiques et experts sur la migration irrégulière dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée organisée par le CARIM (Florence, 26 - 27 janvier 2009). Il rend également compte des deux interventions principales tenues au cours de la rencontre.

La rencontre entre les décideurs politiques et les experts est l'aboutissement d'un projet de recherche mené par le CARIM. Dans le cadre de ce projet, plus de 30 publications, citées dans le rapport et consultables en ligne sur le site du CARIM, ont paru.

List of abbreviations and acronyms

CICR	Comité international de la Croix-Rouge
EU	European Union
FNUAP	United Nations Population Fund
ILO	International Labour Organization
IM	Irregular Migration
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
MI	Migration irrégulière
OIM	International Organisation for Migration
OUA	Organisation of African Unity
SEM	Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée Eastern and Southern Mediterranean Countries
UE	Union européenne
UN	United Nations
UNCHR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

Points communs entre l'immigration au nord et au sud de la Méditerranée

Hervé Le Bras

Directeur d'études de l'EHESS (Ecole des Hautes études en Science sociales)

Habituellement, les migrations entre le sud et le nord de la Méditerranée sont envisagées sous un angle simple où les migrants venus du sud s'installent au nord soit régulièrement soit irrégulièrement car ils exercent une pression sur le nord. Sans nier l'importance des flux en direction du nord, on va montrer ici que les migrations au sud suivent maintenant un schéma plus complexe, particulièrement les migrations irrégulières dont les caractères les rapprochent de ceux que l'on constate au nord.

On développera cette idée et on l'illustrera en cinq sections. Les deux premières seront consacrées aux catégories de l'immigration pour montrer que malgré le flou qui les entourent, leur noyau central permet de dégager des tendances simples. On se penchera sur les migrations de transit dans les deux sections suivantes. On soulignera leur différence avec les autres formes de migration, leur caractère individuel plus prononcé et les rapides adaptations auxquelles elles se plient. Enfin, la dernière section sera consacrée à l'examen du rôle des Etats, d'abord dans la mesure où ils s'inspirent voire subissent la pression des Etats européens, puis en ouvrant quelques perspectives qui, en tenant compte des convergences constatées seraient susceptible d'instaurer quelque égalité de traitement des migrations sur tout le pourtour de la Méditerranée.

1. Des catégories floues

Lorsqu'on cherche à distinguer différents types de migration on se heurte à deux difficultés. D'abord, les projets de migration changent au cours de l'existence et plus rapidement encore au cours de la migration même en raison des obstacles ou des opportunités qui se présentent. Ceci est aussi vrai de la migration vers l'Europe que de celle vers les pays SEM. Par exemple, un migrant qui voulait entrer en Europe sans visa et ne parvient pas à passer monte un petit commerce qui s'avère intéressant et l'incite à demeurer dans ce qui ne devait qu'un pays de passage. Plus généralement, comme l'avait souvent écrit le sociologue Abdelmalek Sayad, une migration de travail se transforme en Europe en migration de peuplement par le simple fait que le migrant rencontre un conjoint originaire du pays d'accueil et décide de s'y fixer. Inversement, une migration de peuplement qui a procuré un travail peut se révéler décevante. Le migrant décide alors de retourner dans son pays ou de tenter le passage vers un autre pays. Décrite comme migration de peuplement, *ex ante*, la migration devient de travail ou de transit selon la nouvelle destination choisie.

Une seconde cause de flou voire d'incohérence des catégories de la migration tient à la stratégie adoptée par les migrants pour gagner le pays qu'ils visent. Ils chercheront en effet la méthode qui leur donne les plus grandes chances de succès dans leur entreprise. Par exemple, les migrants de transit bloqués en Turquie peuvent décider de demander le droit d'asile, ce qui les transforme en réfugiés potentiels et protégés par les conventions internationales sur les réfugiés tant que leur sort n'a pas été statué. Le cas le plus fréquent en Europe concerne le choix entre migration de travail et migration familiale. Comme la voie du travail est bloquée le plus souvent, le migrant utilise la voie familiale. Par exemple, en France, en 2006, sur 138 600 personnes de nationalité hors UE ayant obtenu un titre de séjour, 96 400 sont entrées au titre du regroupement familial¹. Or, parmi elles, 24% consistaient en régularisation, 12% de parents de Français, 43% de conjoints de Français, 11% de conjoints d'étrangers, mais 6% seulement d'enfants (ceux auxquels on pense d'abord quand on parle de

¹ *Les orientations de la politique de l'immigration*, rapport au Parlement, La documentation française, Paris, décembre 2007.

regroupement familial) et 4% de cas divers. 90% étaient donc des adultes presque tous en âge de travailler. Les enquêtes menées sur ces migrants montrent qu'ils trouvent assez rapidement un emploi. Six mois après leur arrivée, 96% des hommes sont actifs (mais certains au chômage) et 65% des femmes². A terme, leur activité est comparable à celle des Français. Dans l'enquête sur l'emploi de l'INSEE, le taux d'activité des étrangers entre 15 et 60 ans est de 62% pour les Français et de 65% pour les étrangers, de 50% pour les Françaises et de 45% pour les étrangères. La migration n'est donc familiale que par le motif invoqué. Dans la réalité, elle constitue une migration de travail, certes, peut-être pas celle que souhaitait le gouvernement français, mais au moins celle que demandaient certains secteurs de l'économie.

La difficulté à classer les migrations par type est donc du même ordre qu'il s'agisse de pays du sud ou du nord de la Méditerranée. Les quatre catégories habituellement retenues dans les rapports du CARIM n'échappent pas à ce brouillage. On vient de voir un exemple de recouvrement entre réfugié et transit en Turquie, mais d'autres brouillages existent par exemple entre transit et migration économique ou entre migration économique et réfugiés. La catégorie la plus incertaine reste cependant celle du transit car elle repose sur une intention et non sur un comportement constaté puisqu'il faut attendre que le migrant en transit ait tenté de quitter le territoire ou y qu'il y soit parvenu, ce qui empêche de le repérer. Cependant, ces trois catégories possèdent des cas types qui en constituent le noyau et peuvent permettre une analyse plus fine de la migration. Elles constituent en effet des outils pour jeter un peu de lumière sur les processus en cours et sur les profils des migrants. Nous allons le constater dans la prochaine section.

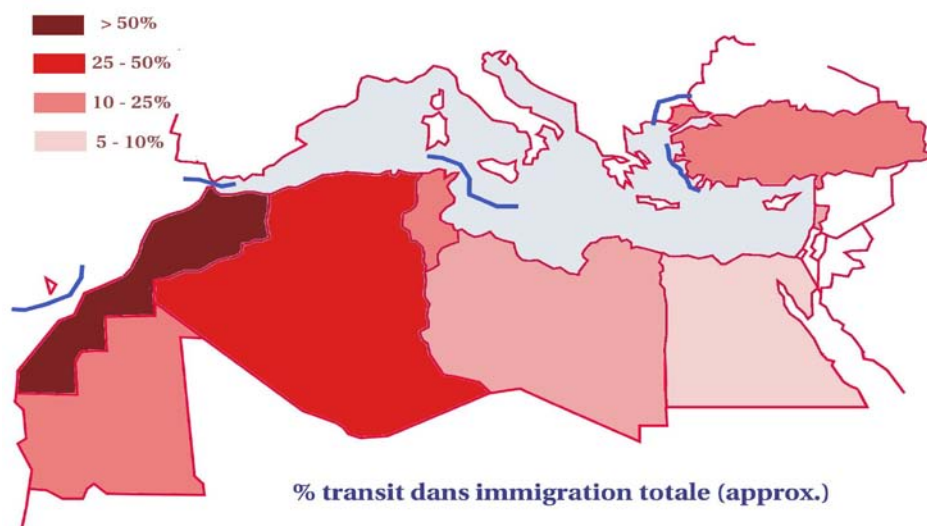
2. Trois logiques migratoires dans les SEM

Dans son analyse des migrations dans les pays SEM, Philippe Fargues a proposé un chiffrage prudent du nombre de réfugiés et de celui des migrants économiques dans les 12 pays en cause³. D'autre part, les analyses par pays permettent de fixer un ordre de grandeur de la migration de transit par rapport à la migration de travail. Si on présente la part approximative de ces trois types de migration dans chaque pays sur un tableau général, une grande diversité apparaît qui tient à des situations économiques et des histoires différentes. Cependant, si l'on cartographie chacun des trois types, des déterminants plus simples apparaissent. La géographie permet mieux la synthèse que l'histoire. On le voit du premier coup d'oeil sur les cartes où l'on a représenté l'importance approximative de chacun des flux.

Les migrations de transit donnent l'image la plus évidente : elles gagnent en importance à mesure que l'on se rapproche des points possibles d'entrée clandestine en Europe : en face des îles Canaries, dans le détroit de Gibraltar, en face des îles du sud de l'Italie telle Pantelleria et enfin à la frontière européenne de la Turquie, qu'il s'agisse des îles du Dodécannèse ou de la Bulgarie. On a indiqué sur la carte ces lieux de passage pour souligner la logique géographique simple. Même si des bateaux sont partis d'Égypte ou du Liban, il reste plus simple de passer par la Libye ou la Turquie.

² E. Algava, E Bègue : "Nouveaux détenteurs et détentrices d'un titre de séjour..",

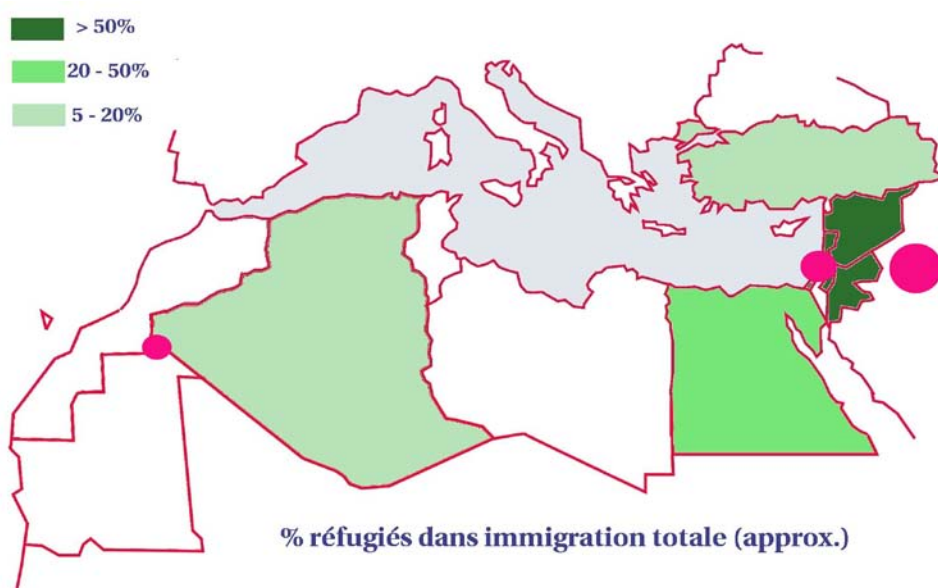
³ P. Fargues : *Work, Refuge, Transit : an Emerging Pattern of Irregular Immigration South and East of the Mediterranean*, Florence, note CARIM 2009/02,2009



Carte 1 : part de la migration de transit ans l'immigration totale. Les traits forts représentent les sites d'entrée en Europe.

La carte ne représente pas les effectifs de migrants ni leur proportion dans la population présente de chaque pays mais l'importance relative des migrations de transit au sein de l'immigration totale de chaque pays. Ainsi, le transit représente sans doute la cause la plus fréquente d'immigration au Maroc mais sans doute moins de 30 000 personnes. Au contraire, en Libye où la migration économique est dominante, le transit bien qu'aussi important sinon plus qu'au Maroc ne constitue qu'une fraction modeste de l'immigration totale.

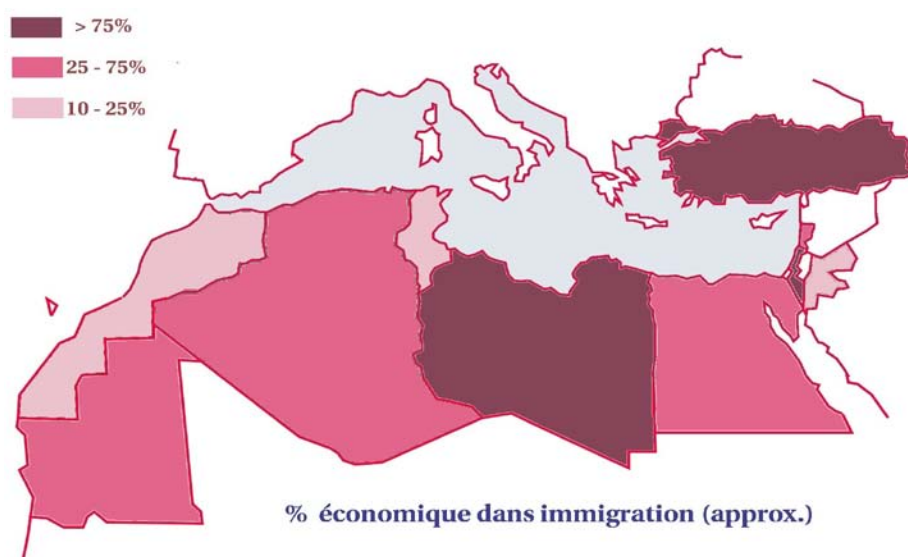
La répartition des réfugiés (non reconnus directement par le CICR) suit une logique analogue avec leur concentration autour des lieux de conflit qui sont les analogues des lieux de passage pour la migration de transit. On voit en effet que les trois centre de conflit dans la région, la Palestine, l'Irak et le Sahara occidental ont engendré à leur voisinage immédiat d'importantes migrations de réfugiés. Des conflits plus lointains ont aussi une influence, mais plus faible, en particulier ceux du Soudan et de la Somalie, source d'émigration vers l'Egypte.



Carte 2 : part des réfugiés dans l'immigration irrégulière totale. Les points représentent les épicentres des troubles.

Enfin, la troisième catégorie de migrants, les migrants économiques, présente une géographie plus compliquée car plusieurs facteurs entrent en jeu tant pour les migrations irrégulières que pour les migrations déclarées, les deux catégories communiquant du fait du changement des dispositions légales. Schématiquement, on peut distinguer deux cas. Le plus important est constitué de migrations traditionnelles entre frontaliers. Dans la plupart des cas, ces migrations se produisaient sans autorisation ni papiers mais elles ont été soumises à autorisation à la suite d'événements récents. On peut en dresser le tableau suivant à partir des rapports du CARIM :

Pays	Pays d'origine	Caractère de la migration
Mauritanie	Sénégal, Mali	métiers du commerce, de l'artisanat et de la pêche
Algérie	Niger, Mali	commerces, travaux publics au sud
Libye	Niger, Soudan	manutention, services à la personne
Egypte	Soudan	nombreux secteurs dont le bâtiment
Jordanie	Egypte	main d'oeuvre non-spécialisée
Israël	Palestine	métiers de la santé et du bâtiment
Liban	Syrie	ouvriers, travaux publics, commerces
Turquie	Etats turcophones	Tous secteurs d'Asie centrale



Carte 3 : Importance de la migration économique dans le total de l'immigration des pays SEM

On voit sur la troisième carte que ces migrations forment une ligne continue comprenant tous les Etats à la lisière nord du Sahara. Les pays en second rang tels le Maroc et la Tunisie ont une proportion plus modeste de ces migrants économiques traditionnels car les frontières avec les autres Etats SEM sont plus imperméables qu'avec les Etats du sud-saharien. A l'est de la Méditerranée, on ne retrouve pas de migrations traditionnelles à part un courant entre l'Egypte et la Jordanie car les deux grands Etats voisins, l'Irak et l'Arabie saoudite sont ou étaient plus riches et plus développés. La migration de voisinage reparait avec la Turquie. Elle n'est pas traditionnelle dans le sens d'une continuité historique mais d'une continuité culturelle. On pense en effet que la moitié des migrants économiques irréguliers provient des Etats turcophones d'Asie centrale qui se sont ouverts après la dissolution de l'URSS.

A ces migrations traditionnelles, s'ajoutent des migrations plus spécifiques liées directement à la richesse des pays concernés, Libye, Israël et Turquie. En Libye, des travailleurs viennent des pays du golfe de Guinée ; en Israël, des travailleurs originaires d'Asie (Philippines, Thaïlande) prolongent leur séjour après expiration de leur visa de travail. En Turquie se développe une migration temporaire en provenance du sud de la Russie, de l'Ukraine et des pays du Caucase. Les salaires turcs sont en effet devenus plus élevés que chez eux. Pour les anciens citoyens soviétiques de ces pays il est facile et très peu coûteux de se rendre en Turquie grâce aux navires traversant la mer Noire, par exemple à partir d'Odessa. Le caractère circulaire et saisonnier de ces migrations les rapproche des migrations traditionnelles de proximité. Dans ce cas aussi, par exemple dans les oasis du sud-algérien ou sur la rive nord du fleuve Sénégal, les migrants retournent souvent dans leur pays d'origine, pour les besoins de leur commerce ou parce qu'ils y ont laissé femme et enfants. On rencontre aujourd'hui dans l'Union européenne des migrations temporaires du même type que celle des anciens soviétiques en Turquie : des habitants de l'Europe de l'Est et de l'Ukraine utilisent en effet le visage touristique de trois mois pour venir travailler au noir à l'ouest. Ils rentrent dans leur pays à l'expiration de leur visa ou un peu après pour retrouver leur logement et leur famille. Les raisons de ces déplacements sont communes au sud et au nord de la Méditerranée : faible coût et facilité de circulation, différentiels de salaires et de bénéfices.

S'il s'agissait seulement de rendre compte de la diversité de l'immigration irrégulière dans les 12 pays SEM, les trois cartes précédentes apporteraient un peu d'ordre mais ne justifieraient pas à elles seules le partage effectué entre les trois types de migration dont on a d'abord montré les contours flous et discutables. Mais un autre argument vient à leur rescousse : ces trois types de migration ont des profils nettement différents.

3. Logiques individuelles et collectives de l'immigration dans les pays SEM.

On sait que les migrants économiques et les réfugiés ne présentent pas les mêmes caractères. Les premiers migrent individuellement, les seconds en famille ou en groupe, ce qui restreint d'ailleurs leur rayon de déplacement. Les premiers, par définition sont actifs, souvent dans les secteurs informels, les seconds ne trouvent pas d'emploi, ce qui est clair dans les chiffres donnés par les rapports CARIM concernant la Syrie et la Jordanie, les deux plus gros receveurs des réfugiés irakiens : en Syrie, seules 20% des femmes ont une activité et 43% des hommes. Mais on connaît moins les particularités des migrants de transit ou supposés tels. Plusieurs enquêtes effectuées dans les pays SEM permettent de se faire une idée de leur profil en confrontant des informations fragmentaires. L'enquête menée au Maroc dans 5 villes et portant sur 1000 migrants en transit est la plus précise. Les enquêtes plus petites menées en Algérie du sud ont interrogé pour une moitié des migrants économiques et pour l'autre moitié des migrants en transit. L'enquête mauritanienne conduite à l'initiative du FNUAP est aussi modeste. Cependant, elle concerne vraisemblablement des migrants en transit car les migrants des pays voisins n'ont pas besoin d'un titre de séjour. Enfin, l'enquête universitaire menée sur les Soudanais et Somaliens en Egypte et la petite enquête de l'OIM en Turquie en 2003 fournissent des compléments.

L'enquête marocaine va donc servir d'épine dorsale à laquelle on rattachera des résultats obtenus dans d'autres pays dont on va voir qu'ils permettent de dresser un tableau cohérent. Tout d'abord, l'immigration de transit est masculine (80% des migrants). On retrouve ce chiffre en Algérie (84%), en Mauritanie (88%) et il est signalé pour la Turquie que les 43 personnes interviewées sont très majoritairement des hommes. Seconde caractéristique, les migrants de transit sont majoritairement d'origine urbaine (60% au Maroc, 69% en Algérie) et ont exercé un métier avant de partir (87% pour l'Algérie, 63% pour les Soudanais en Egypte, 61% en Mauritanie). Ils sont presque uniquement jeunes (2% de moins de 20 ans en Algérie, 95% entre 18 et 45 ans au Maroc, 97% entre 15 et 59 ans en Mauritanie). Ils sont aussi nettement plus éduqués que dans leur pays d'origine et même que dans le pays de transit (31,5% niveau secondaire et 16% universitaire au Maroc, 15% secondaire et 5% universitaire en Algérie, 27% secondaire et 3% supérieur en Mauritanie, 50% niveau secondaire ou

plus chez les Soudanais d'Egypte, 33% ayant fini leurs études secondaires parmi les Somaliens). En conséquence, les illettrés sont peu nombreux (8% des Somaliens, 10% des Soudanais, 13,5% dans l'enquête algérienne). Ces données contredisent l'image courante du migrant en transit considéré comme un pauvre, dépourvu de formation. Au contraire, comme le note l'étude de Nacer-Eddine Hammouda sur l'Algérie : "La probabilité d'être un migrant de transit est plus forte chez les migrants ayant les caractéristiques suivantes : habitants en zone urbaine..., jeunes, célibataires, ayant un niveau supérieur d'éducation, très bon arabophones et francophones écrit et parlé"⁴. De même Ahmet İçduygu indique pour la Turquie que les migrants en transit ont "a considerable degree of formal education, and an urban background"⁵. Sidnah Ndah Mohammed-Saleh résume la situation pour la Mauritanie plus largement : "la migration clandestine n'est pas une affaire de pauvreté"⁶.

Ce profil des migrants de transit correspond presque point par point avec celui que Smaïn Laacher a donné des occupants du centre de Sangatte au nord de la France qui hébergeait des étrangers cherchant à gagner l'Angleterre⁷. Sur les 284 personnes enquêtées, Laacher a trouvé une majorité écrasante d'hommes (95%), une majorité de célibataires (69%). L'âge moyen était de 25 ans et le niveau de formation très élevé étant donné les pays d'origine (Irak, Afghanistan pour 90%). Seuls 6% n'avaient reçu aucune éducation, 39% avaient le niveau secondaire (12 ans d'études), 19% avaient le bac ou 1 ou 2 années d'université, 17% avaient au moins trois ans d'études à l'université. tous parlaient bien plusieurs langues dont l'anglais. Il n'est pas étonnant de retrouver au nord le profil des migrants en transit du sud puisque les premiers sont des seconds qui sont parvenus à passer. On notera cependant que la sélection que représente le passage se manifeste tant au niveau de l'âge que de l'éducation, ce qui s'explique sans doute aussi par les sommes élevées versées aux passeurs. De même, les caractéristiques des migrants de transit tiennent en partie à la difficulté de l'épreuve à laquelle ils se soumettent. Il est difficile voire impossible de tenter le passage en famille. Il faut de l'argent et de l'éducation pour négocier à chaque étape et s'adapter aux pays traversés. Enfin la jeunesse est gage de santé et de résistance. Quoiqu'il en soit, le résultat est une migration presque uniquement individuelle. Les migrants en transit n'ont pas d'attaches avec les pays traversés (dans l'enquête turque, seuls 16% d'entre eux connaissaient une personne en Turquie). Même si une plus forte proportion connaît une personne à la destination visée, ils sont cependant peu certains de leur point d'arrivée. Dans l'enquête de Smaïn Laacher, 33% des migrants ne savaient rien de leur destination finale et 50% en avaient une connaissance approximative. En fait, la migration de transit est mondialisée. Ceux qui visent la France ou l'Italie pourront repartir vers l'Angleterre et l'Irlande puis vers le Canada selon les circonstances et les opportunités. Les profils des migrants se mondialisent donc aussi. L'importance des différences en faveur des migrants par rapport à ceux qui restent est un lieu commun de la littérature sur les migrations, particulièrement de celle des années 1930 où la célèbre bibliographie de Dorothy S. Thomas⁸ a recensé plus de 15 000 travaux. Plus nouveau est le fait que les migrants de transit semblent désormais ne plus fonctionner en réseau avec des personnes qu'ils connaîtraient bien dans le pays de destination et même sans pays précis de destination. Comment se fait-il alors que des routes précises existent et des étapes où ils se regroupent, notamment dans les quartiers de certaines grandes villes, ce qui a justement permis de les étudier dans plusieurs enquêtes qui ont été citées plus haut ?

⁴ N-E. Hammouda : *La migration irrégulière vers et à travers l'Algérie*, CARIM, 2008.

⁵ A. İçduygu : *Rethinking irregular migration in Turkey : some demo-economic reflexions*, CARIM 2008.

⁶ S. Ndah Mohamed Saleh : *La migration irrégulière en Mauritanie*, CARIM, 2008.

⁷ S. Laacher : *Après Sangatte. Nouvelles immigrations, nouveaux enjeux*, Paris, La Dispute, 2002.

⁸ D. S. Thomas : *Research memorandum on migration differentials* with contributions by R. Heberle, E. P. Hutchinson, E. C. Isbell, Fritz Meyer [and] Svend Riemer. A report of the Committee on migration differentials : Rudolf Herberle, E. P. Hutchinson, F. Lorimer, F. F. Stephan, New York, Social science research council, 1938.

4. Transit et diaspora

La réponse à la question précédente peut être cherchée dans deux travaux renommés, celui de Mark Granovetter⁹ sur la force des liens faibles et celui de Thomas Schelling¹⁰ sur la ségrégation. L'idée de l'un est le miroir de l'idée de l'autre. Pour Granovetter, des liens faibles, c'est à dire rares ou peu intenses ont plus d'importance dans l'orientation de l'existence d'un individu que des liens forts comme ceux de la famille et des proches. Pour Schelling, il suffit de faibles rejets des personnes d'une autre communauté (par exemple ne pas supporter de vivre dans un environnement où 50% des personnes appartiennent à d'autres communautés) pour cristalliser des groupes et aboutir à de strictes séparations dans l'espace donc à la ségrégation et au ghetto¹¹. Autrement dit, le regroupement de communautés telles que celles de travailleurs irréguliers ou de migrants en transit ne traduirait pas un instinct grégaire ni l'existence de réseaux solidement constitués mais résulterait d'une somme de petits rejets et de liens dispersés.

Cette idée peut être illustrée par une aventure commune à tout voyageur en pays lointain. Il s'étonne de retrouver souvent à l'étape ou dans un transport, d'autres voyageurs qu'il a récemment croisés. En fait, en échangeant quelques informations lorsqu'ils se sont croisés par hasard une première fois, les voyageurs ont sélectionné progressivement les mêmes routes et les mêmes arrêts car l'information a circulé dans le réseau informel qu'ils constituent et s'est en quelque sorte condensée. Ce comportement est si puissant qu'on le retrouve chez de nombreux animaux, mammifères et oiseaux comme Wynne-Edwards en a donné des exemples remarquables, notamment, les sentiers suivis par les fauves. L'interprétation des groupements de migrants en terme d'attraction culturelle et de volontarisme est donc en général exagérée et même trompeuse.

On peut illustrer ce phénomène de regroupement à toutes les échelles géographiques. On va en donner trois exemples concernant les migrations vers l'Union européenne, vers la France et vers la ville de Paris pour sérier la discussion.

- A. Localisation des étrangers dans l'Union européenne¹² : chaque vague migratoire a construit son espace de regroupement. Dans l'immédiat après-guerre, les Portugais et les Turcs ont commencé à migrer en masse vers les deux Etats en croissance, la France et l'Allemagne. On voit sur la carte 4a qu'ils se sont séparés nettement, les Turcs s'installant en Allemagne puis débordant légèrement vers les pays voisins, et les Portugais se fixant en France. Certes, la France était un peu plus proche que l'Allemagne pour les Portugais, certes, l'Allemagne pour les Turcs, certes on pouvait rechercher des proximités culturelles (mais elles sont faibles). En réalité, plus les uns étaient installés dans un pays, plus, par des liens souvent ténus mais nombreux, ils attiraient leurs concitoyens. Sur la seconde carte (4b) qui représente l'immigration des années 1980, on voit que le même phénomène s'est répété pour les Marocains et les originaires des Balkans (Yougoslaves, Albanais). Les premiers sont allés vers l'Espagne, la France, la Belgique et les Pays-Bas, les seconds ont migré vers le centre de l'Europe de l'Autriche au Danemark. Ici aussi, la séparation entre les deux origines est très nette. Ici aussi les proximités culturelles n'expliquent pas la répartition géographique et les proximités spatiales sont assez lâches (Marocains aux Pays-Bas, Bosniaques au Danemark). La carte 4c indique les développements des migrations après 2000. Cette fois, les nationalités

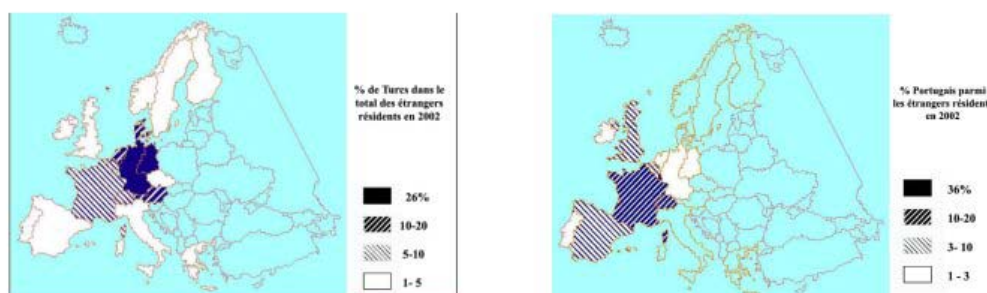
⁹ M. S. Granovetter : «The strength of weak ties», *The American Journal of Sociology*, V.78, pp.1360-1380, 1973

¹⁰ T.S. Schelling : «Models of segregation», *American Economic Review*, 59-2, p.488-493, 1969.

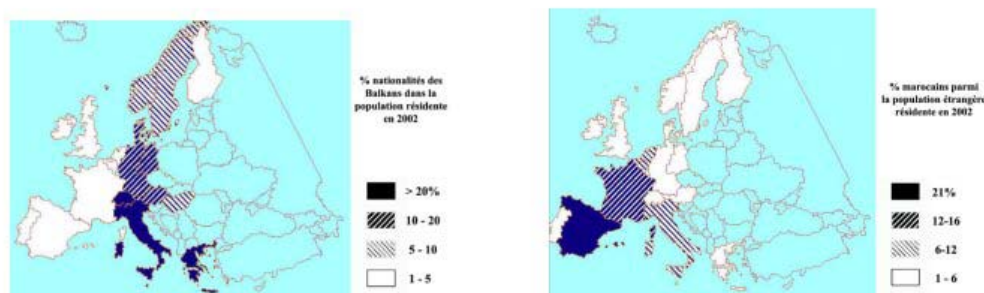
¹¹ H. Le Bras : «Liens faibles et ségrégation forte» in *Identité des territoires, territoire des identités*, F. Guérin et E. Filippova éd., Paris, Ed. de l'Aube, 2008, p.191-208.

¹² Les données sont tirées des tableaux des rapports *Perspectives des migrations internationales*, Paris, SOPEMI à l'OCDE, annuel.

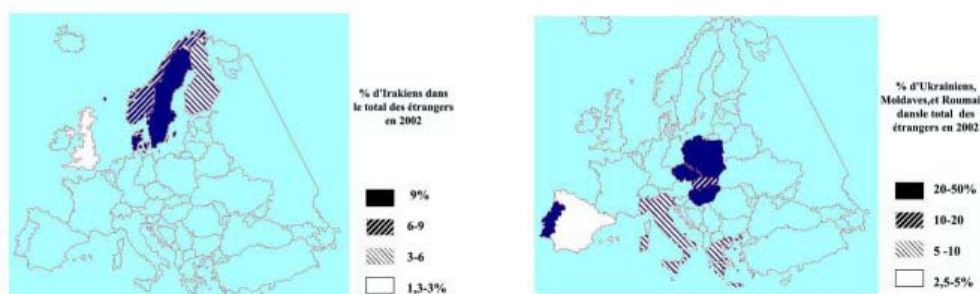
concernées sont les Irakiens et les Ukrainiens, Moldaves, Bulgares et Roumains. Ils sont les derniers venus et l'on voit qu'ils gagnent les pays qui ne sont pas encore occupés ou qui le sont assez peu par de précédentes vagues migratoires. Les Irakiens gagnent l'Europe du nord où ils représentent à partir de 2002 le groupe d'immigrés le plus important. Les Roumains et Ukrainiens se dirigent vers le Portugal et l'Espagne. Ici, plus aucune proximité culturelle ni géographique ne peut être invoquée. Il s'agit simplement d'un mécanisme d'allocation spatiale couplé à l'influence de liens faibles.



Première vague migratoire



Seconde vague migratoire



Troisième vague migratoire

Cartes 4a,b,c : proportion des migrants des origines indiquées dans le total des migrants de chaque pays

- B. Localisation des étrangers en France : comme dans l'exemple précédent, on a tracé la carte de répartition des principales nationalités étrangères en France en fonction de la proportion de chacune des nationalités dans l'ensemble de l'immigration (et non dans la population totale car on cherche à mettre en évidence les différences de comportement des nationalités et non le volume total de la migration). Les 6 petites cartes de la figure 5 représentant la position des Italiens, Espagnols, Portugais, Algériens, Marocains et Turcs autorisent le même commentaire que celui qui vient d'être fait à l'échelle de l'Europe. Ainsi, les Portugais, arrivés après les

Espagnols n'occupent-ils pas le sud-ouest, la partie de la France la plus proche de leur pays, mais passant en quelque sorte sur l'immigration espagnole se localisent au centre de la France et au sud de la région parisienne. Les Italiens diffusent à partir de leur pays vers les régions industrielles de l'est. Les Algériens et les Marocains se partagent aussi le territoire. Leur géographie est plus complexe car ils remplacent les Italiens dans les régions industrielles, lesquels Italiens avaient eux-mêmes succédé aux Allemands et aux Belges, premiers immigrés en France durant le second Empire. Enfin, les Turcs, analogues aux Irakiens et Ukrainiens de l'exemple précédent s'installent dans des régions qui n'étaient pas encore fortement marquées par d'autres communautés étrangères.

On peut objecter que ces cartes, si elles montrent l'attraction que les nationalités étrangères sur leurs membres, ne prouvent pas l'action de liens faibles ou de forces de répulsion faibles. Les réseaux familiaux et de proximité produiraient en effet le même résultat. Pour trancher, on va utiliser un exemple à plus petite échelle, celle d'une grande ville.

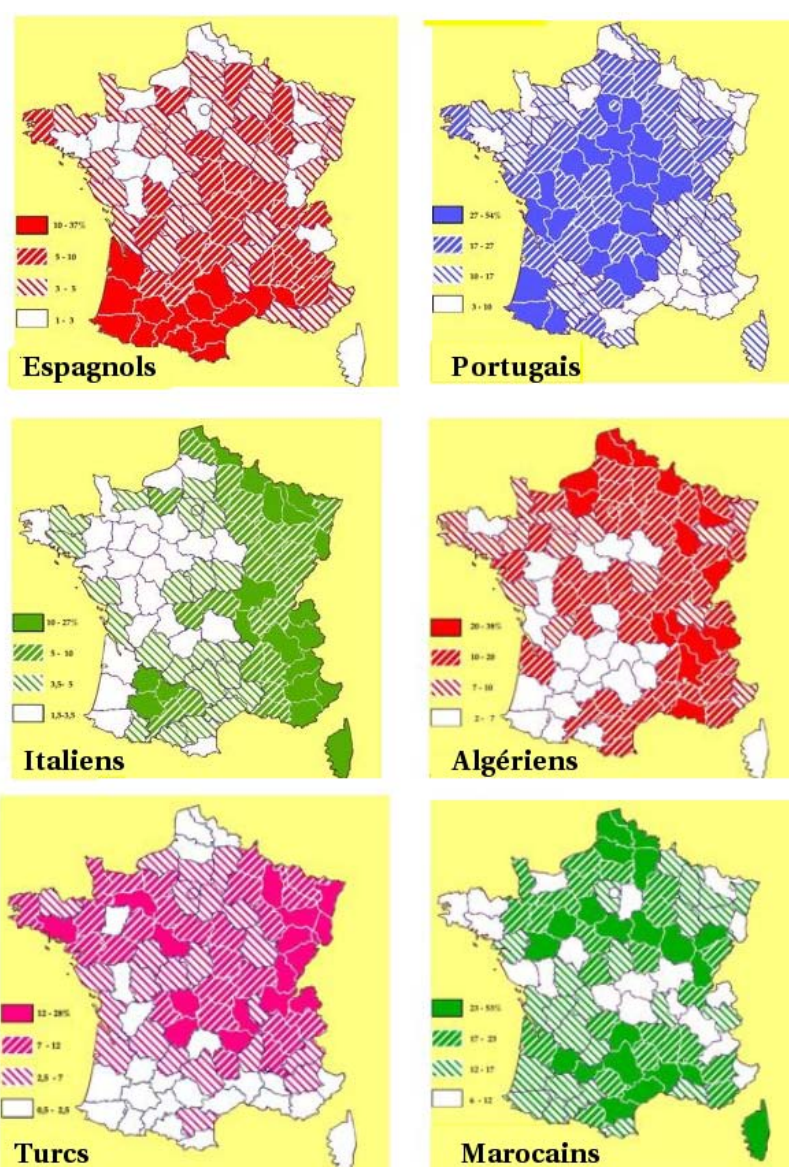


Figure 5 : part des étrangers de chaque pays dans la population étrangère totale de chaque département au recensement de 1999 (dernier recensement exhaustif)

- C. Localisation des provinciaux à Paris : le recensement de 1911 livre une information précieuse, le département de naissance de chaque habitant de chacun des 80 quartiers de Paris¹³. On peut donc cartographier la répartition des originaires de chaque département parmi l'ensemble des provinciaux de chaque quartier. Les deux cartes de la figure 6 montrent cette répartition pour les départements de la Mayenne (à l'ouest de Paris) et de l'Aisne (au nord-est). Les différences d'implantation sont saisissantes. Les habitants de la Mayenne se concentrent à l'ouest comme si, venant en droite ligne de leur département, ils se fixaient dès qu'ils entraient dans Paris. Les originaires de l'Aisne font de même en occupant les quartiers nord-est.

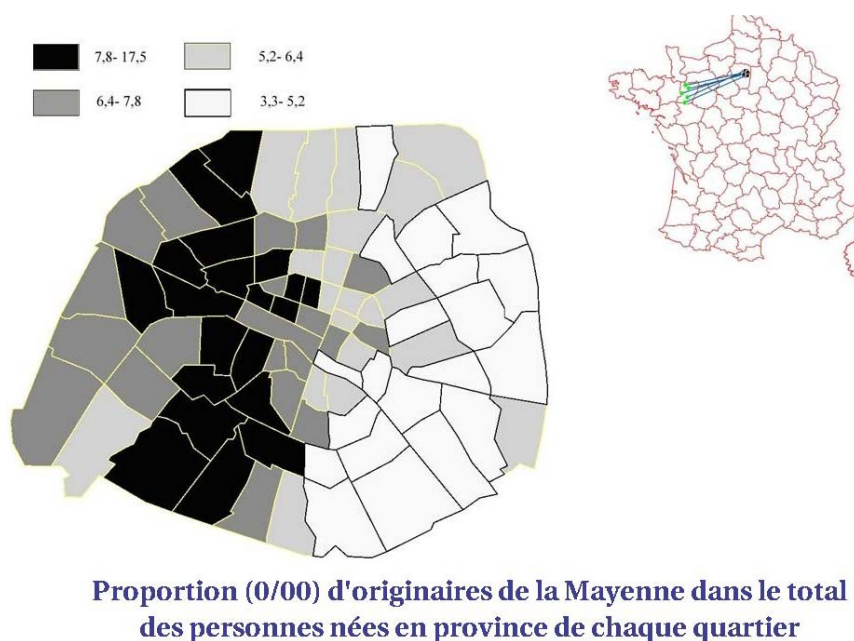


Figure 6 : proportion des originaires de l'Aisne (en haut) et de la Mayenne (en bas) dans le total de la population née hors de Paris (1911)

Ces deux départements n'ont pas été choisis pour leur profil remarquable. Tous les départements de l'ouest ont un profil semblable à celui de la Mayenne et tous ceux du nord-est à celui de l'Aisne comme on peut le constater sur les cartes des figures 7 et 8. Il est difficile de penser que les originaires des départements de l'ouest se reconnaissent entre eux et s'attirent pour former des communautés distinctes. On ne peut pas non plus défendre l'idée que des groupes locaux correspondant chacun à un département ou un morceau de département se regroupent car les cartes d'implantation des originaires de chaque département seraient distinctes, même si concentrées à l'ouest de la capitale. Mêmes remarques pour les originaires du nord-est. En réalité, on peut montrer que le peuplement de la capitale est conditionné non pas par la proximité des départements mais par les gares par lesquelles les départements communiquent avec la capitale. On peut notamment reconstituer par simulation la répartition des provinciaux à Paris en se servant uniquement de la proximité de leur domicile aux différentes gares¹⁴. Si l'on considère les départements du centre de la France dont la migration vers Paris est plus récente que ceux du nord et de l'ouest, on ne retrouve pas ce caractère de groupement ou

¹³ H. Le Bras : *Les quatre mystères de la population française*, Paris, éd. Odile Jacob, 2007.

¹⁴ La méthode de simulation et les résultats sont discutés dans : H. Le Bras : *The Nature of Demography*, Princeton, Princeton University Press, 2008, chapitre 13 (*The laws of migration*).

plus exactement, ils sont plus fréquemment installés dans les quartiers périphériques comme on le constate sur la figure 9. Ceci rappelle exactement le comportement analysé plus haut des Irakiens et des Ukrainiens au sein de l'UE et des Turcs en France. Ces Auvergnats, Aveyronnais et Ardéchois se sont fixés dans des quartiers qui n'avaient pas encore été occupés par leurs devanciers.

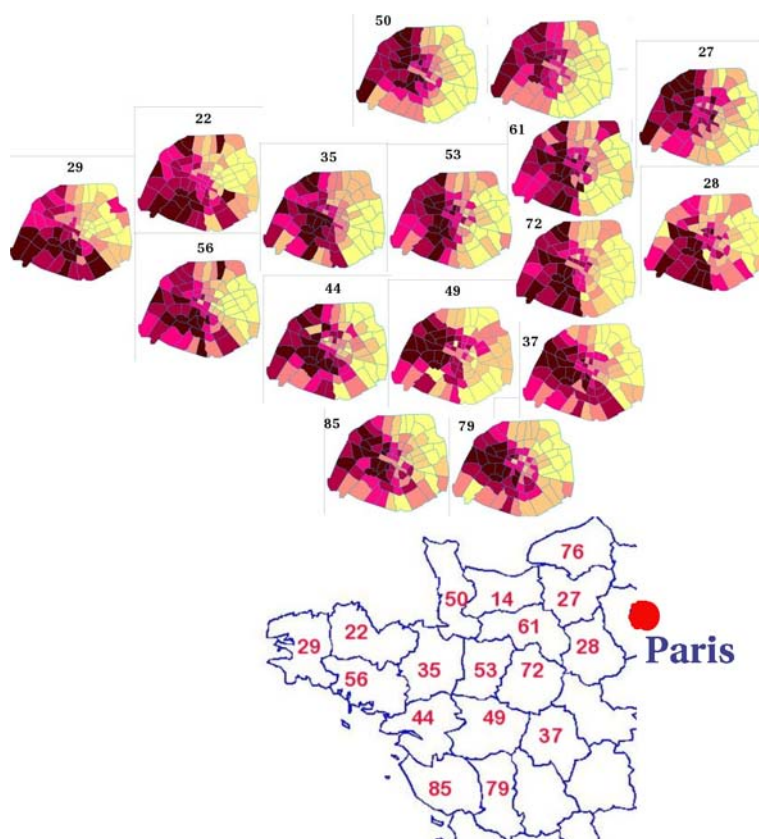


Figure 7 : Répartition des originaires de chaque département de l'ouest (petites cartes en haut) dans les quartiers de Paris

On objectera à ce modèle de regroupement qu'il concerne toutes les migrations et principalement les régulières. L'argument est facilement retournable. Les migrants irréguliers et particulièrement les migrants en transit reposent plus sur les liens faibles et occasionnels qui leur assurent un minimum de sécurité que les migrants réguliers qui n'ont pas à dissimuler leur situation. Ils tendent donc à se rapprocher de ceux qui sont dans la même condition qu'eux sans accorder une grande importance à leur origine.

Effectivement, les passagers des bateaux qui tentent d'atteindre les Canaries ou les îles italiennes sont de plusieurs nationalités de même que, comme on l'a indiqué, les migrants observés dans les enquêtes et au centre de Sangatte. Du fait de leur mobilité ces migrants ne constituent pas des communautés stables dans le temps mais différents noyaux qui se forment et se dissolvent au gré des politiques de répression qui les menacent. Leur comportement se rapproche de celui des diasporas, ce qui correspond aussi à l'indétermination de leur lieu final d'arrivée. Dès leur départ qui répond à un choix individuel, ils sont soumis à des forces qui les regroupent de noyaux en noyaux et leur lente progression vers l'Europe ou l'Amérique du nord les habitue à vivre ainsi. Ils répètent en accéléré l'histoire des diasporas. Il semble donc pertinent d'analyser leur comportement en terme de migrations de diasporas et il est vraisemblable qu'après leur arrivée, s'ils réussissent à entrer en Europe ou aux Etats-Unis, ils continueront à circuler ainsi plutôt que se fixer définitivement. Pour cette raison aussi, la migration de transit semble mondialisée.

Nous avons analysé le comportement des migrants en ignorant presque la réaction des Etats par lesquels ils passent ou bien dans lesquels ils se fixent. Il est temps de montrer leur réaction car elle influence de plus en plus le parcours des migrants irréguliers.

5. Les Etats SEM et l'immigration irrégulière

Traditionnellement, les Etats SEM ne se préoccupaient pas de la migration irrégulière car leurs frontières souvent héritées de la colonisation séparaient des populations qui avaient vécu ensemble. Les rapports de voisinage se poursuivaient par exemple entre la Mauritanie, le Sénégal et le Mali ou entre la Jordanie et l'Irak, la Syrie et le Liban, l'Egypte et le Soudan. Les premiers changements ont été provoqués par l'arrivée des réfugiés palestiniens. Cependant, leur prise en charge par l'UNRWA rendait leur condition différente des autres migrants. En outre, les pays SEM avaient beaucoup plus l'attention attirée par leur importante émigration vers l'Europe. A partir des années 1990, la situation a changé pour deux raisons, le comportement de la Libye et de l'Egypte, qui en 1994 n'ont pas hésité à expulser des migrants réguliers ou non et, seconde raison, les migrations de transit. L'Union européenne a en effet commencé à exercer des pressions en proposant notamment des conventions pour que les Etats SEM contrôlent les migrations de transit. On a alors vu apparaître les premières législations avec leur cortège d'arrestations, de gardes à vue, de détention pour laquelle des centres ont été construits. Ce mouvement n'a pas seulement eu des côtés répressifs. On a vu des mouvements en faveur des droits de l'homme se pencher sur les migrants irréguliers ainsi que le développement du droit d'asile car il était difficile de ne pas faire le rapprochement entre les migrants dans les pays SEM et les émigrants des pays SEM en Europe.

Malheureusement, les mesures prises par plusieurs pays ne pouvaient pas distinguer les migrants de transit des autres migrants sauf à saisir les premiers à leur sortie du territoire, ce qui était rarement le cas. Les législations ont alors concerné tous les migrants sauf quelques cas dont les droits de séjour ou de travail étaient reconnus. Progressivement, la législation des pays du nord est ainsi en train d'être adoptée au sud. Il existe des variations par exemple entre la Mauritanie qui a conservé une partie de son immigration traditionnelle sans la considérer comme irrégulière, l'Algérie qui hésite à se départir de sa solidarité avec le tiers-monde, et l'Egypte, le Maroc et la Turquie qui tendent vers le modèle du nord.

On a commencé par montrer que les profils de la migration irrégulière au nord et au sud tendaient à se ressembler. On constate en outre, et les deux faits sont liés, que les législations des deux bords de la Méditerranée se rapprochent. En Europe, la convergence des législations et des comportements des migrants a abouti à la liberté de circulation dans le traité de Rome puis dans celui de Schengen. A terme, dans l'optique d'une union pour la Méditerranée, il serait imaginable que la même ouverture des frontières s'effectue sur tout le pourtour de la Méditerranée qui redeviendrait la *Mare nostrum* des Romains, le grand trait d'union entre les nations riveraines. En se rapprochant des législations sur les étrangers courantes en Europe, les Etats SEM changent de nature et convergent vers celle des Etats du nord. Cette "*westernization*" comme le grand historien Arnold Toynbee¹⁵ l'avait qualifiée à propos de la séparation de la Grèce et de la Turquie lors de la terrible guerre de 1921 en cours dans les pays SEM devrait logiquement aboutir à une telle homogénéisation.

¹⁵ A. Toynbee : *The western Question in Greece and Turkey*, Londres, Constable, 1922.

Irregular Migration and Migrants' Rights in South and Eastern Mediterranean Countries

Ibrahim Awad

Director of the International Migration Programme
International Labour Organization (ILO), Geneva

Ladies and Gentlemen,

Dear friends,

I would like to thank the European University Institute (EUI), CARIM and Philippe Fargues for inviting me to make the keynote speech at this Meeting of Experts and Policy Makers on Irregular Migration into and through Southern and Eastern Mediterranean (SEM) Countries. It is a cause of particular pleasure to me since I have been associated with CARIM since its inception. I have had the occasion to participate in the design of its three modules as well as in all its summer schools and training courses. Another source of satisfaction is that the ILO will be associated, as a partner to the EUI in phase 3 of CARIM, which will be starting shortly.

In this keynote speech, I will share some reflections about irregular migration in SEM countries which, coming from me as an ILO representative, will naturally also bear on questions of migrants' rights and employment in countries of origin and destination.

It is, of course, impossible for any definition to be exhaustive. With this reservation in mind, irregular migration can be said to mean the entry or stay in the territory of a State, without the explicit authorization, of individuals who are not citizens of that State.

Based on this definition, several categories of migrants in Eastern and Southern Mediterranean (SEM) countries can be classified as being irregular. Migrant workers and their families, refugees and asylum seekers can all be irregular migrants. Distinguishing between them can be arduous. This is what led the United Nations High Commissioner for Refugees (UNCHR) to craft the concept of "mixed migration flows", where all need support and, especially, protection.

Notwithstanding these problems of classification, we will attempt here to shed light on each category and the reasons behind each category's type of migration. This speech does not address irregular migrants originating in SEM countries who head for or become established in Europe.

Migrant workers are those workers who, fleeing unemployment, underemployment and poverty, arrive in North African countries, particularly from sub-Saharan countries, but at times also from Asia. Civil strife and instability, as for example in Côte d'Ivoire or Liberia, are important factors pushing workers on the roads north, after having driven them to bordering countries in their sub-region. These irregular migrant workers either have the intention of settling in North African countries or of proceeding to European Mediterranean countries and beyond. Whatever their intention is, many end up in North African countries for varying lengths of time. There are also irregular migrant workers moving between countries of the region, prodded by the same push factors, as well as by significant income gaps, and pulled by demand for jobs unmet by the native labour supply. This is particularly the case with Egyptians and Syrians in Jordan, Lebanon and Libya.

Refugees and asylum seekers are generated by generalized instability and the number of conflicts in the region as well as in countries bordering on it. These causes go back several decades. Without resorting to a chronological list, we can mention here the Arab-Israeli conflict, with several waves of Palestinian refugees, the war in Iraq, the Sudan civil war and associated strife, the conflicts and situations at different periods in the Horn of Africa, West Africa, and the Western Sahara conflict.

The numbers are difficult to establish because of the irregularity of status. Guesstimates of volumes of irregular migrant workers vary according to labour demand in the receiving country and the income gaps in relation to countries of origin. But other factors generating irregular migrants also exist. These include geographic proximity or contiguity, such as in the case between the Sahel and Maghreb countries, Egypt and Libya, Syria and Jordan and Lebanon. Absence of immigration restrictions, i.e. entry visas, is also an important factor for immigration between Egypt and both Jordan and Libya. In the Central Maghreb countries, irregular migrant workers have been estimated at a few tens of thousands. In a city such as Rabat, 2,000 has been offered as a number. In Libya, the volumes of irregular migrant workers from Egypt and sub-Saharan Africa are estimated to be much larger. They can be counted in the millions. Unlike Algeria, Morocco and Tunisia, Libya is, after all, classified as a country of destination. Volumes are also substantial, in the tens or hundreds of thousands, in Jordan and Lebanon.

Having entered the country of destination, in transgression of immigration rules or while profiting from them, the large, informal SEM economies provide migrant workers with employment opportunities. They often become irregular migrant workers immediately. Irregular migrant workers are doubly vulnerable: first because of their irregular immigration status and, second, because of their informal employment. They are always at risk of being arrested and deported and of losing their sources of income. In these circumstances, their living and working conditions will be, for the most part, deficient.

Volumes of refugees and asylum seekers are also difficult to estimate. However, it can be safely assumed that, if Libya and Lebanon are excluded, they are much larger than regular and irregular labour migration in the SEM countries. In the world, the ILO estimates that migrant workers represent some 50 per cent of international migrants, while refugees and asylum seekers account for only 7 to 8 per cent. In other words, refugees and asylum seekers go to make up about 15 per cent of migrant workers, again with the exception of Libya, Lebanon and also, probably, Turkey. These proportions do not hold for SEM countries. One obvious explanation is that, except for Libya, these are not countries of destination with significant overall or sectoral demand for foreign labour. Irregular migration in SEM countries is essentially of refugees and asylum seekers. If an objective exists to curb it, it certainly will not be through using the tools designed for addressing irregular labour migration. One thing is common, though, in facing up to the two forms of irregular migration: their root causes have to be dealt with. In one case they are essentially economic and, in the other, they are political. If pure migration policies, in other words rules and measures for entry, exit, stay and document and border control are clearly insufficient in the case of irregular labour migration, in all countries and regions, they are glaringly inadequate as far as refugees and asylum seekers are concerned.

In fact, this raises the question of the appropriateness of using the same analytical categories in all situations and in all regions. Does “irregular migration” work as a category for SEM countries, in meaning migration without explicit authorization from the State?

A related question concerns the implied policies that are supposed to be put in place to halt and reverse such irregular migration among SEM countries, as well as between them and countries in their hinterland. A question can even be posed about the clarity of a concept such as “transit country”. It is usually taken to mean a country where migrants pass on their way to their intended final destination. But, in some statistics of trafficking, it seems to signify a country where trafficked persons change flights on their way to the country of their ordeals. Policy measures to address these distinct forms of transit are obviously different.

With regard to “irregular migration” and any policies formulated to address it, the concept does not seem particularly appropriate when applied to contiguous countries with shared histories, cultures, languages, markets, ethnic groups and ancient, established, traditions of human movement. It is all the less appropriate when State formation has only come about recently. Applying pure migration policies

in these cases is likely, at best, to create as many problems as it will solve. The assumption behind the hypothetical success of such policies is ironical in two respects.

First, there is the assumption that nation-building will succeed through simple migration policy measures of entry, exit, stay and border controls: the same nation-building which has met with serious stumbling blocks in Arab SEM countries and in their sub-Saharan hinterland. The new migration laws, adopted – quite stringent and restrictive laws – are typical of these migration policy measures. Second, supposing for the sake of argument, that nation-building succeeds through these measures, the result would be a corroboration of the international State system and of the exclusive jurisdictions and prerogatives of its member States, at a time when globalization is stressing interdependence, the dismantlement of borders and joint exercises in sovereignty.

Returning to policies, which are needed because of limited state resources, the situation of refugees and asylum seekers needs to be separated from that of migrant workers. Admittedly, though, some policy measures will be the same in both situations. In the case of refugees and asylum seekers, two series of measures should be envisaged. In the long term, the political causes of regional, sub-regional and nation-building conflicts have to be addressed. In addition, efforts at healthy, undistorted, development are necessary. In the short and medium term, individuals recognized as refugees under the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees and other international and regional arrangements should enjoy the protection and rights envisaged in these instruments. Those who are not recognized as refugees fall automatically into the category of migrant workers. Measures to address their irregular migration are, to a large extent, the same as those for workers having migrated for economic reasons in the first place.

In respect of irregular migrant workers pushed out of their countries by economic factors, development, with high employment content, which generates jobs in decent work conditions, is necessary in regions of departure. Employment policies that create demand for labour and prepare workers to meet this demand are essential. But these employment policies should be coordinated with macroeconomic and sectoral policies. Fiscal, monetary, trade, education and training policies should be formulated and made to work with employment in decent conditions as their goal. International economic and trading systems should have development and employment in countries with serious deficits in labour demand among their guiding objectives. International cooperation policies put in place by industrialized countries should ideally enable their partner SEM and sub-Saharan African countries to create employment opportunities that match the supply of workers, in terms and conditions that meet their livelihood needs and those of their families. Clear labour immigration policies, which take both ends of the labour market into account, namely highly skilled and lower skilled jobs, and mechanisms to put them into practice, would also curb irregular migration.

Naturally, migrant workers in an irregular situation, in the SEM as much as in other countries, are in need of protection. Their labour rights deriving from the work that they perform in informal economies need to be preserved. The problems faced by workers, native and foreign, in informal economies are here compounded by their irregularity. As in other countries of destination, migrant workers, especially irregular migrant workers, run the risk of xenophobia. They should be protected against it. Going beyond readmission to transit countries and deportation to countries of first departure, industrialized countries' policies of international cooperation can be of great help in this respect. In all cases, the human rights of irregular migrant workers should be respected in their countries of stay and transit as well as in their countries of origin. The international and African human-rights instruments and reporting, supervisory and judicial mechanisms can be used to this effect.

Policies can also go in the same direction as globalization. Thought might be given to setting up integrated development schemes, for goods, services and labour, in border areas between countries, in the SEM countries as well as in their sub-Saharan hinterland, in the Sahel, West Africa, and the Horn of Africa as well as between Egypt and Sudan. Such schemes would reinforce existing states by

helping them carry out the functions that their citizens expect of them. They would recognize and benefit from ancient forms of integration that nation-state building has sought to deactivate and sub-regional and regional integration, so often proclaimed and yet so often elusive, would be energized.

Migration, regular and irregular, which is undesired by migrants, and countries of origin, transit and destination, represents a failure in the international system and its constitutive parts. It is only by addressing this failure and allowing the system to carry out its functions that human movements can properly contribute to the economies of all countries and to the social and cultural enrichment.

Thank you very much for your attention.

Ten Questions and Conclusions on Irregular migration (IM) into and through the SEM Countries

CARIM Meeting between experts and Policy Makers, 26-27 January 2009, Florence

1. What are the various forms of IM in the SEM region and their respective importance?

Southern and Eastern Mediterranean countries have recently become significant receivers of immigrants (5.6 million around 2005), and most immigrants into the region are migrants in irregular situation (3.6 millions). Only a small minority of these are transit migrants bound for Europe (less than 200,000). The vast majority are either attracted by local labour markets (migrant workers in irregular situation: 2-3 million), or pushed by conflict in neighbouring areas (de facto refugees: 1-2 million). As a result, IM is an issue of major concern in the SEM countries that not only affects their relations with Europe but also national imperatives and interests.

Figure 1: 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 (minimum)	> 3,600,000
Grand Total (minimum)		> 5,600,000

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

Source: Fargues, Philippe, "Irregularity as Normality among Immigrants South and East of the Mediterranean", *CARIM AS 2009/2*.

2. Is irregular migration becoming a predominant type of immigration in the SEM region and if yes why?

IM has emerged as a predominant type of immigration in the region because SEM countries, on the one hand, are becoming increasingly attractive for their poor and unsafe neighbourhood as they still lack clear channels for regular immigration, and because Europe, on the other hand, has tightened up the rules governing the admission of migrant workers, asylum seekers and refugees.

Still, it is noteworthy that there is an increasingly shared interest in Europe and in the SEM countries to design tools so as to deal with the emerging and global issue of irregular migration, which is the result of push and pull factors of international mobility, which have far outstripped supportive factors and opportunities for legal migration.

3. How to delimit boundaries between various types of IM in the region so as to develop appropriate policies?

Migrant workers in irregular situation, refugees and transit migrants form distinct categories, and have by definition different needs and trajectories. Nonetheless, they share in the SEM region the same lack of legal access to labour, welfare and protection.

It is worthy of note that national laws define who is irregular or who is not. Still, international commitments are expected to shape the way national competences may be exercised in the respect of migrants' rights. In the SEM region, 7 of the 12 countries are part to the 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of Their Family (it is noteworthy that EU member states have not ratified the Convention) while all - except Jordan, Syria, Lebanon and Libya - have ratified the 1951 UN Convention relating to the status of refugees. Nevertheless, for various reasons, there is a striking discrepancy between the implementation of rights acknowledged by those international commitments, and some national laws and practices. This tension, among other factors, contributes to creating the IM phenomenon, increases the lack of protection of migrants in irregular situation, and leads to various recurrent ambiguous categories listed below:

- Asylum seekers;
- Unrecognised refugees or *de facto* refugees (at times enjoying temporary protection regime or UNRWA refugee status, protected with more or less efficiency). However, the fact that no full-fledged refugee status is recognised leads to the emergence of irregular situations – for example in relation to labour market access, or in relation to mobility rights;
- Refugees recognised by the UNHCR but who do not enjoy national recognition allowing them to practice their related rights;
- Refugees according to the OUA Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa (September 1969).
- Tolerated irregular migrant workers (Egyptian workers in Jordan – Syrian workers in Lebanon) with or without prospects for regularisation;
- Not tolerated migrant workers in irregular situation, subject to various repressive measures according to political considerations (ex. Libya).

For all those categories, the set of rights and social acceptance considerably vary from one country to another. Not to forget that even in the same country, rights tend to vary according to economic or political factors.

Recognising the status of refugees and related rights (including the right of return), and establishing appropriate status determination procedures are important and necessary steps that would pave the way for more legal certainty in the SEM region. Furthermore, the ratification and implementation of international instruments such as the 1951 UN Convention related to refugees status, the relevant ILO Conventions (n°97 and 143) and the 1990 UN Convention would ensure a basic set of rights to all migrants, and promote an effective and uniform application of procedures to migrants. Also, in periods of crisis, identifying important areas of cooperation in the framework of which refugees should be particularly protected should be agreed upon.

4. How to collect and improve statistics on IM in the region?

Irregular migration usually escapes administrative registration, which is the source of most reliable statistics. Developing alternative sources of data collection - based on existing files (such as police records, apprehended and regularisation cases...) or *ad hoc* surveys - and devising indirect methods using indicators available on regularisations, interceptions and other proxies, are important ways to improve knowledge on the IM phenomenon.

In addition, sharing experiences in collecting IM data across the SEM region would help identify best practices.

5. When it comes to irregular migration, how do SEM governments strike the balance between internal security policy approaches (border control, expulsion, detention) and integrative approaches such as regularisation or opening up of legal channels?

While border control mechanisms may be estimated as an expression of national sovereignty in a non-free circulation area and hence necessary means of migration management, some particularities of the region should be highlighted.

In the SEM region, although border control mechanisms are practiced, these mechanisms remain subject to various socio-political factors reflecting the peculiarity of the region.

SEM countries apply different visa policies vis-à-vis their neighbours. The implementation of these visa policies is shaped at times more by geopolitical variables than by consistent institutional channels (For example: pan-Arabism, special relations justifying free circulation (e.g. between Syria and Lebanon), fluidity of borders ...).

Many of these countries report that they would like to enforce stricter border control but evoke the lack of sufficient financial and institutional resources as a major obstacle (not only to curb IM but also to meet the challenges of organised crime and terrorism). Still, state approaches towards migration control mechanisms remain differentiated. Expulsion and detention are thus practiced throughout the region – albeit in different intensity levels and according to different criteria (even in the same country but under different circumstances).

What characterises those policies is their coexistence with tolerance behaviour and policies as well as their unpredictability (e.g. non-expulsion although no legal status is recognised; social acceptance of forced migrants and their treatment as temporary ‘guests’; unpredictable regularisation and expulsion processes). In a nutshell, management mechanisms do not hinge on clear-cut and consistent criteria but on discretionary and political appreciation.

In the SEM region, policy agendas should explore alternative ways in order to deal with irregularity in a non-repressive manner.

In the case of large-scale migrants, regularisation procedures may be more cost-effective than expulsion or enforcement of return measures.

Also, acknowledging in advance labour market needs and opening up legal channels would help eradicate the root causes of irregularity.

It should be also pointed out that irregular migration and challenges stemming from irregularity can be best managed by devising employment and labour policies tailored to the needs of different SEM countries as well as fostering development. SEM countries could, for example, launch multilateral consultation processes so as to jointly tackle the problems arising from irregular migration with the intention of reaching comprehensive solutions enhancing development and encouraging access to labour markets in the destination countries. It is noteworthy that the issue of transit migration should be integrated in policy-making debates and dealt with efficiently.

Furthermore, developing structural mechanisms to apply international conventions should be more seriously tackled so that migration mechanisms in the region are less hostage to national or geopolitical constraints.

6. Do protectionist labour policies in the SEM countries prevent irregular migrants from bringing their full contribution to their economies?

Generally, migrants may contribute to host economies in a number of ways: as producers, consumers, taxpayers, etc. In this regard, an arising question worthy of further exploration is whether migrants in irregular situation, whose access to the formal labour and services is denied, can contribute more or less than migrants in a regular situation to the production of wealth.

In order to shed light on this question, let us first emphasise that informality of employment in the SEM countries is widespread and that it is shared by the largest part of the national labour force. Also, irregularity not only imposes social costs to the migrants (health care, education, social risk insurance, education, access to other kinds of public services and contribution to those services) but also to the national community. Not to forget that irregular migrant workers end up competing with other workers in terms of salaries, and that irregular work reduces tax contribution. It should also be noted that irregularity favours exploitation, social exclusion, and accentuates eventual xenophobic tendencies and anti-social behaviour such as fraud and criminality.

Lifting some restrictive practices and conditions could thereby bring about positive changes leading to optimising the economic role of migrants in an irregular situation, and improving their status in the SEM countries.

On the other hand, distinction should be made between the migrant worker in an irregular situation and the forced migrant. For this purpose, specific policies should be formulated so as to deal with large-scale forced migrants who pose several economic and social challenges in receiving countries.

7. What is the magnitude of trafficking in migrants in the SEM region? How to fight it?

Trafficking has to be distinguished from smuggling. While both phenomena are considered by the UN as transnational organized crimes, trafficking and smuggling involve different connotations. Thus, the first Protocol to the 2000 UN Convention against transnational crime is related to trafficking in migrants (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) while the second is related to smuggling (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air). Trafficking is characterised by its “purpose of exploitation” (sexual exploitation, forced labour or slavery, etc) and implies “means of threat or use of force” (see art. 3 of the first Protocol). Smuggling refers to “the procurement of the illegal entry of a person into a State in order to obtain directly or indirectly a financial or another material benefit” (see art. 3 of the second Protocol).

In the SEM region, trafficking in human beings exists in its different forms (e.g. women in the sex industry and migrant domestic workers are vulnerable target groups...). This fact notwithstanding, no strong action has been taken to combat different forms of trafficking, and approaches aiming at addressing the problem remain divergent and selective. For instance, whereas a number of SEM countries have chosen not to ratify the Protocol on trafficking, others apply it only partially.

The looseness of punitive measures sanctioning and incriminating traffickers, on the one hand, and the quasi-absence of protective measures dealing with trafficked victims on the other hand, have increased vulnerability to trafficking in the region and have contributed to the development and proliferation of international trafficking networks, notably between North Africa, the Middle East and Southeast Asia.

Political will to combat such crimes should be firmly expressed in the region and should notably materialise in the ratification of the Protocol on trafficking and in its due implementation. Specific action plans and anti-trafficking strategies should be developed so as to target traffickers, dismantle networks, and assist victims (in particular by providing them with a regular stay and by improving social assistance especially when state policies dealing with trafficking are rudimentary).

8. How could SEM countries strike a balance between the rights of all migrants and security concerns?

Keeping in mind the dichotomy between ascertaining sovereignty and human rights debates and that the SEM region is subject to various security challenges arising from ethnic, political and territorial conflicts, is it unrealistic to expect the SEM states to shape a full-fledged rights-based approach of migration (a culture of rights) as long as these conflicts are not resolved and as long as political willingness to enforce legislation is lacking.

It is important however to emphasise the fact that irregular migration should not be perceived as a crime, and that the economic situation in the SEM countries and their respective level of HDI are additional indicators that should be taken into consideration whilst assessing their performance with regards to human rights standards.

Still some important measures should be adopted:

- Launching policy-making consultative processes in the SEM region on how to formulate and implement policies addressing the states' security issues while taking into consideration migrants' rights;
- Looking at comparative cases in other parts of the world to see how priorities between security imperatives and rights were tackled;
- Empowering civil society actors to raise awareness and provide legal and social assistance in the absence of clear-cut policies targeting migrants' rights;
- Improving access to legal counselling and judicial remedies as well as improving knowledge among judges and administrative actors of human right standards.

9. How do SEM governments and related administrations perceive the role played by international organisations mandated to deal with some aspects of irregular migration and refugee protection in the region?

International organisations have contributed to fostering partnerships aiming at building national capacities in the SEM region, and to balancing refugee protection with states' security and migration management interests so as to tackle migration mechanisms in line with international standards.

Still, several reservations in the SEM countries have been raised regarding the objectives and role of these intergovernmental organisations. These reservations target:

- The necessity to evaluate and revisit the efficiency of such agreements and cooperation;
- The compatibility between those international mechanisms and existing national policies and state constraints;
- Whether these mechanisms fill in temporary gaps but do not contribute to shaping a sustainable and holistic migration approach in the region;
- Whether these international actors - by actively formulating and implementing cooperation mechanisms in the region - encourage *burden sharing* (e.g. sharing international responsibility for protection of refugees in situations of mass influx (by financial, technical support and resettlement) or contribute ultimately to *burden shifting* (e.g. a process by which asylum seekers and refugees are kept in their region of origin, hence relieving Western and richer asylum countries of responsibility).

It should be however kept in mind that the picture is more complex. In the last decade, concerned by the political and socio-economic costs of asylum and temporary protection systems, and keen on managing asylum seekers flows into the EU, European countries have proposed other solutions (such

as "regional protection programmes", pilot projects funded by the European Commission in 2005 in the African Great Lakes Region and Ukraine Belarus and Moldova in Eastern Europe).

Higher standards of protection and assistance in refugee camps nearer to places of origin would certainly incentivise refugees to stay in their regions of origin while providing them with a better treatment. This solution seems to be worth considering especially if one takes into account that refugees of Arab origin will most probably integrate better in Arab societies.

Still, one has to take into consideration the fact that these refugees would be received in poverty-stricken areas or areas characterised by escalating civil conflict and hostilities (it was alluded for instance to the economic burden that Iraqi refugees are reported to impose upon Syria, Jordan, and Lebanon). This is why - even if these burden-sharing projects are duly financed and implemented - the final outcome in this case could be destabilising both for the SEM and – indirectly – for the European Union.

These reservations notwithstanding, international organisations do play a valuable role in the region. Nonetheless, the importance of SEM inter-state cooperation and intra-regional commitment, and the role that these countries are expected and supposed to play in formulating their own migration-related state policies should be emphasised.

10. Throughout the last decade, EU has laid increasing emphasis on the external aspects of its immigration and asylum policies, in particular with its neighbours considered as origin or transit countries of migrants and asylum seekers. To which extent these policies have contributed to mitigating or aggravating the IM phenomenon in the SEM countries? Which practices should be encouraged or discouraged?

The external dimension of EU immigration and asylum policies has sparked major controversy in the SEM countries. Although the European Union, through its "Global approach on migration", is proposing to its external partners to cooperate in managing migrations flows, several countries remain disinclined to accept this offer. They are mainly hesitant to cooperate in certain migration issues - such as the prevention of irregular migration and the management of the asylum seekers' flows - without receiving adequate political guarantees and in some cases financial compensation.

On the other hand, EU Member States' asylum policy and reluctance to take part to resettlement programmes are sometimes perceived as an attempt to transfer responsibilities in terms of asylum burden to developing neighbouring countries, which lack effective capacities allowing them to manage such burdens. In this case, the application of such a policy has contributed to the increase of the IM phenomenon in SEM countries.

Furthermore, other migration control mechanisms introduced by EU countries (e.g. visa conditions and policies, readmission agreements (either bilateral or community agreements) concluded with origin and transit countries, sanctions on transporters as well as conditions put on their neighbours in terms of border management) have contributed to exacerbating IM in the SEM region, and notably to increasing the number of transit migrants whose aim is to reach the EU through backdoors since legal channels are blocked.

On a more concrete level, it is fundamental to capitalise on the benefits of SEM-EU consultative processes so as to assess *why, in which areas, and to which extent* the external dimension of some EU policies could bring about positive or undesirable results, and to shift attention to cooperation areas (e.g. the Global Approach to Migration).

Worthwhile initiatives, that should be encouraged on both sides of the Mediterranean, consist in opening up new legal channels between some EU and SEM countries, and designing more flexible migration policies which could pave the way for more mobility and help transcend divergences in policy areas.

Dix questions sur la migration irrégulière (MI) dans et à travers les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (SEM).

Rencontre entre experts et décideurs politiques CARIM, 26-27 janvier 2009, Florence

1. Quelles catégories de migrants en situation irrégulière peuvent-elles être identifiées dans les pays SEM ? Quelle est leur importance respective ?

Récemment, les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (SEM) sont devenus des pays d'accueil d'immigrants (5,6 millions en 2005). La grande majorité des immigrants présents dans la région sont en situation irrégulière (3,6 millions). La plupart sont soit attirés par les marchés du travail locaux (migrants économiques irréguliers : 2-3 millions), ou poussés à fuir des conflits dans les zones voisines (réfugiés *de fait* : 1-2 millions). Une petite minorité est en transit vers l'Europe (moins de 200.000). L'immigration irrégulière y est donc devenue une préoccupation importante qui n'affecte pas uniquement les relations des pays SEM avec l'Europe mais aussi leurs impératifs et intérêts nationaux.

Tableau 1 : les immigrants dans les pays SEM en 2005

Type de migrants		Chiffres
Régulier		2,001,963
En situation irrégulière	Travailleurs migrants	2-3 millions
	Refugiés	1.467.359
	Transit	< 200,000
	Sous-total en situation irrégulière (minimum)	> 3,600,000
Total (minimum)		> 5,600,000

Chiffres cumulés pour l'Algérie, l'Egypte, l'Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, La Mauritanie, le Maroc, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

Source : Fargues, Philippe, "Irregularity as Normality among Immigrants South and East of the Mediterranean", *CARIM AS 2009/2*

2. La migration irrégulière devient-elle un type prédominant d'immigration dans la région SEM ? Si oui, pourquoi ?

La migration irrégulière a émergé en tant que type prédominant de migration dans la région parce que, d'un côté, les pays SEM deviennent de plus en plus attractifs pour des pays voisins connaissant l'insécurité et la pauvreté dont l'Afrique subsaharienne et, de l'autre, ils manquent encore de canaux pour la migration régulière. Par ailleurs, l'Europe a adopté des règles d'admission plus restrictives tant pour les travailleurs que pour les réfugiés et demandeurs d'asile (ce qui renforce l'attractivité relative des pays SEM).

Il s'avère que les politiques en vigueur ne sont ni une réponse adéquate à l'intensification de la mobilité des populations de la région, ni une réponse permettant de gérer la complexité des facteurs répulsifs et attractifs des flux migratoires internationaux. D'où l'intérêt croissant des pays du Sud Est méditerranéen et de l'Europe pour développer des outils propres à encadrer ce problème nouveau et global.

3. En vue de développer des politiques adéquates à leur égard, comment établir des distinctions entre ces diverses catégories de migrants en situation irrégulière présents dans la région ?

Les travailleurs migrants en situation irrégulière, les réfugiés et les migrants en transit constituent des catégories distinctes eu égard à leurs besoins et à leurs trajectoires. Néanmoins, dans la région SEM, ils partagent un trait commun, l'absence d'accès légal au travail, à la protection légale et aux services de base. Pourtant, 7 des 12 pays SEM ont ratifié la convention des Nations Unies de 1990 relative aux droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Il est important de souligner qu'aucun pays européen n'a ratifié la convention). Et, tous, à l'exception de la Jordanie, de la Syrie, du Liban et de la Libye, ont adhéré à la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés.

Cependant, pour de multiples raisons, il faut noter un décalage entre l'effectivité des droits reconnus par ces conventions internationales et diverses lois et pratiques nationales. Cette tension contribue, entre autres facteurs, à la création de situation d'irrégularité ainsi qu'à la précarité des migrants en situation irrégulière.

Voici une énumération de quelques catégories ambiguës de migrants en situation irrégulière récurrentes dans la région :

- Les demandeurs d'asile ;
- Les réfugiés non reconnus ou réfugiés *de facto* (parfois bénéficiant d'une protection temporaire ou du statut spécifique accordé par l'UNRWA. Le fait que le statut de réfugié ne leur soit pas formellement reconnu mène à l'émergence de situations irrégulières- a titre d'exemple dans le domaine de l'accès au marché du travail et de la liberté de circulation ;
- Les réfugiés reconnus par l'UNHCR sur base de la convention 1951 mais dont le statut n'est pas toujours respecté par les autorités nationales ;
- Les réfugiés visés par la convention de l'OUA gouvernant les problèmes spécifiques des réfugiés en Afrique (catégorie existant en théorie mais non évoquée dans nos débats) ;
- Les travailleurs migrants en situation irrégulière dont la présence est plus ou moins tolérée avec ou sans perspectives de régularisation (ex : les travailleurs égyptiens en Jordanie ou les travailleurs syriens au Liban) ;
- Les travailleurs migrants en situation irrégulière dont la présence sur le territoire n'est pas ou plus tolérée et qui sont l'objet de mesures répressives souvent guidées par des impératifs nationaux.

Pour les migrants qui se retrouvent dans ces catégories, le socle des droits et la tolérance sociale varient considérablement d'un pays à l'autre et, dans un même pays, en fonction des facteurs économiques et politiques.

La reconnaissance du statut de réfugiés et des droits y relatifs ainsi que l'établissement de procédures d'éligibilité sont des étapes nécessaires et importantes vers plus de sécurité juridique dans la région SEM. En outre, la ratification et la mise en œuvre effective des instruments internationaux tels que la Convention de 1951, les Conventions de l'organisation Internationale du Travail (n° 97 et 143) ainsi que de la Convention des Nations Unies de 1990 assureraient une protection de base des droits de tous les migrants et favoriseraient la mise en place de garanties procédurales effectives.

4. Comment récolter et améliorer la collecte de statistiques sur la MI dans la région SEM ?

En principe, la migration irrégulière échappe à l'enregistrement administratif, lequel est la première source de données statistiques. Il convient donc de recourir à des sources alternatives de données, basées sur des dossiers existants (registres de police, cas d'arrestation, de régularisation, etc.), ou à des enquêtes sur mesure. La mise en commun des méthodes de collecte expérimentées devrait permettre d'identifier des bonnes pratiques dans la région.

5. Ayant pour objectif la réduction de l'immigration irrégulière, comment les gouvernements des pays SEM réalisent-ils un équilibre entre des politiques orientées vers la sécurité intérieure (contrôle aux frontières, expulsions, détentions) et des approches « inclusives » (régularisation, ouvertures de voies légales d'immigration) ?

Alors que les mécanismes de contrôle de frontières peuvent être considérés comme l'expression de la souveraineté nationale dans une zone de circulation non libre et ainsi comme moyens nécessaires de gestion des flux migratoires, quelques spécificités de la région devraient être soulignées.

Dans la région SEM, bien que divers mécanismes de contrôle de frontières soient pratiqués, leur forme et leur intensité varient en fonction de facteurs sociopolitiques.

Chaque pays SEM applique une politique de visa qui lui est propre vis-à-vis de ses voisins. Sa mise en place varie en fonction de la situation géopolitique bien que suite à des procédures institutionnalisées (par exemple : le panarabisme, les relations spéciales justifiant la circulation libre (ex. entre la Syrie et le Liban), la fluidité des frontières...).

Plusieurs pays rapportent qu'ils voudraient assurer un contrôle plus strict de leurs frontières mais ils évoquent le manque de moyens financiers et institutionnels comme obstacle majeur (non seulement pour réduire la migration irrégulière mais aussi pour relever les défis du crime organisé et du terrorisme). Cependant, les approches des Etats dans le domaine des mécanismes de contrôle restent très divergentes. L'expulsion et la détention sont pratiquées dans toute la région – quoique selon des niveaux d'intensité variés et sur base de critères différents (y compris dans le même pays mais dans des circonstances différentes).

Ce qui caractérise ces politiques c'est leur coexistence avec des attitudes et des politiques de tolérance et leur imprévisibilité (par exemple : pas d'expulsion bien qu'un statut légal ne soit pas reconnu, tolérance sociale à l'égard des migrants forcés et traitement d'« hôtes » temporaires, régularisations et expulsions « surprises »)

En somme, les mécanismes de gestion des flux migratoires n'obéissent pas à des critères clairs et cohérents mais à des considérations discrétionnaires et politiques.

Des mécanismes non répressifs devraient être également mis à l'agenda des politiques migratoires. En cas de présence significative de migrants en situation irrégulière, les procédures de régularisation peuvent être plus bénéfiques que l'expulsion ou la mise en œuvre de mesures de retour, ou que la tolérance sans reconnaissance de droits. Aussi afin de réduire les causes de l'irrégularité, les politiques migratoires devraient intégrer les besoins estimés du marché du travail.

Une partie de la réponse à la migration irrégulière et à son cortège de difficultés peut donc être trouvée dans les politiques nationales de travail et d'emploi ainsi que dans le développement des économies. Les pays SEM pourraient, par exemple, lancer des processus de consultations multilatérales afin d'adresser en commun les problèmes entraînés par la migration irrégulière et de convenir de solutions globales permettant le développement en encourageant l'accès aux marchés de travail dans les pays de destination. Il est primordial que la question de la migration de transit soit intégrée dans le débat politique et des mesures utiles soient prises.

En outre, il faudrait développer des mécanismes structurels assurant l'application des standards internationaux afin que les moyens de gestion de la migration fluctuent moins au gré des considérations nationales et des contraintes géopolitiques.

6. Les politiques du travail protectionnistes des pays SEM limitent-elles la contribution que les migrants irréguliers assurent aux économies de ces pays ?

Généralement, les migrants contribuent à l'économie de diverses manières : en tant que consommateurs, contribuables, travailleurs, etc. Il est important de déterminer dans quelle mesure les

travailleurs étrangers en situation irrégulière contribuent à la prospérité nationale et de comparer leur apport à celui des travailleurs étrangers en situation régulière.

Pour aborder cette question, il faut tenir compte de l'importance, et souvent la prédominance, de l'emploi informel dans les pays.

On ne peut faire l'impasse sur les coûts sociaux endurés par le migrant du fait de sa situation irrégulière, par exemple en termes d'éducation, de soins de santé, de sécurité sociale, d'accès aux services publics, etc. Semblablement, l'irrégularité représente un coût pour le pays d'accueil. L'afflux de travailleurs migrants irréguliers génère aussi une pression compétitive sur les autres travailleurs en termes de salaire sans contribuer aux rentrées fiscales. L'absence de statut régulier prive les travailleurs étrangers de protection sociale et les expose à l'exploitation. Elle les accule à la fraude et renforce l'exclusion et la xénophobie.

La levée de certaines restrictions pourrait dès lors améliorer le statut de ces travailleurs et permettre de tirer un meilleur parti de leur contribution à l'économie. Par ailleurs, il faut distinguer le travailleur migrant en situation irrégulière du migrant forcé. En conséquence, des politiques adaptées devraient être développées afin de répondre aux défis économiques et sociaux engendrés par des flux massifs de migrants forcés.

7. Quelle est l'importance de la traite des migrants, dans la région SEM ? Comment éradiquer ce phénomène ?

Les notions de traite et de trafic sont considérées par les Nations Unies comme relevant du crime organisé transnational mais elles doivent être distinguées. Le premier protocole à la Convention des Nations Unies de 2000 ayant trait à la criminalité transnationale est relatif à la traite des migrants (Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants), alors que le second est relatif au trafic de migrants (Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer). La traite est caractérisée par son « but d'exploitation » (exploitation sexuelle, travail forcé, esclave, etc.) et implique l'usage de la « menace et de la force » (voyez l'art. 3 du 1^{er} Protocole). Le trafic renvoie à l'aide à l'entrée illégale d'une personne sur le territoire d'un Etat en contrepartie d'une rémunération ou d'un avantage financier direct ou indirect (Voyez art. 3 du 2^{ème} Protocole).

Dans la région SEM, la traite des personnes existe sous des formes diverses (Les femmes dans l'industrie du sexe, et les travailleurs domestiques constituent des groupes particulièrement vulnérables ...). Néanmoins, aucune action significative n'y a été prise afin d'éradiquer le phénomène et les approches développées divergent et restent sélectives. Ainsi, si un certain nombre de pays SEM n'ont pas ratifié le 1^{er} Protocole relatif à la traite, d'autres l'appliquent mais de manière incomplète.

L'application des sanctions pénales effectives et une approche répressive à l'égard des auteurs de traite restent aléatoires. D'autre part, la faiblesse des mesures de protection à l'égard de leurs victimes a permis la prolifération du phénomène et la constitution de réseaux criminels entre l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud-Est.

Une volonté politique ferme de lutter contre la traite des êtres humains devrait être formulée dans la région. Elle serait concrétisée par la ratification du 1^{er} Protocole relatif à la traite et par sa mise en œuvre. Des plans d'actions spécifiques devraient être mis sur pied pour détecter les auteurs de traite, démanteler leurs réseaux et assister leurs victimes (notamment en leur reconnaissant un titre de séjour et en favorisant l'assistance sociale aux victimes).

8. Comment les pays SEM pourraient-ils réaliser un équilibre satisfaisant entre la garantie des droits de tous les migrants et leurs préoccupations en termes de sécurité ?

Vu la tension entre les enjeux de souveraineté et les droits fondamentaux dans le contexte des défis sécuritaires auxquels la région SEM est confrontée (conflits ethniques, politiques et territoriaux), il ne serait pas réaliste d'attendre que ces pays développent une politique de migration fondée sur un respect total des droits fondamentaux (une « culture de droits »). Tant que ces conflits persistent et tant que la volonté politique d'assurer l'effectivité du droit est insuffisante, l'équilibre restera certainement en faveur de préoccupations sécuritaires.

Il est néanmoins important de souligner que la migration irrégulière ne devrait pas être considérée comme un crime et que la situation économique des pays SEM et leur indicateur du développement humain (IDH) sont d'autres facteurs qui doivent être pris en considération lorsqu'on apprécie leur niveau de respect des standards internationaux des droits fondamentaux.

En outre certaines mesures doivent être recommandées :

- Lancer des dialogues régionaux institutionnalisés en vue de concilier les impératifs de sécurité des pays SEM avec les droits des migrants ;
- Apprécier d'autres cas comparatifs afin de voir comment dans d'autres parties du monde, l'équilibre entre l'approche sécuritaire et les droits fondamentaux est réalisé ;
- Conscientiser la société civile sur ces problèmes sachant que certains acteurs peuvent, en l'absence de politiques spécifiques, apporter un soutien social et juridique non négligeable ;
- Améliorer l'accès au conseil juridique et aux tribunaux tout en améliorant la formation des juges et des acteurs administratifs dans la perspective d'un plus grand respect des droits des migrants.

9. Comment les gouvernements et les administrations des pays SEM perçoivent-ils le rôle joué par les organisations internationales mandatées pour gérer certains aspects de la migration irrégulière et de la protection des réfugiés dans la région ?

Les organisations internationales ont contribué au développement des capacités institutionnelles nationales afin d'assurer la mise à niveau des politiques migratoires au regard des standards internationaux et d'assurer un équilibre entre les préoccupations nationales d'ordre sécuritaire et la protection des réfugiés.

Néanmoins, diverses réserves ont été émises par les pays SEM vis-à-vis des objectifs et du rôle des organisations intergouvernementales. Elles sont relatives aux points suivants :

- La nécessité d'évaluer l'efficacité des accords conclus et de la coopération mise en place ;
- La compatibilité entre ces mécanismes et les politiques nationales en place compte tenu des contraintes perçues ;
- L'éventuel effet pervers de ces actions qui, en répondant à des carences à titre subsidiaire, ne participent pas suffisamment à dégager des solutions globales et durables dans la région ;
- Savoir si ces acteurs internationaux, de par leurs actions dans la région et leurs modes de coopération, participent à un partage équitable de la responsabilité internationale (*burden sharing*) en termes de protection des réfugiés dans l'hypothèse de flux massifs (via une solidarité financière, un soutien technique et/ou des programmes de réinstallation) ou participent plutôt à un processus aux termes duquel, par exemple, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont contenus dans leur région d'origine tout en allégeant les pays européens du poids de cette responsabilité (*burden shifting*).

Il faut garder à l'esprit que la situation est complexe. Dans la dernière décennie, les pays de l'UE, préoccupés par le coût politique et socio-économique des systèmes d'asile et de protection temporaire et soucieux de gérer ces flux, ont formulé diverses propositions (telles que les programmes de protection régionale, projets pilotes financés par l'UE en 2005 dans la région des grands lacs en Afrique et en Europe de l'Est en Ukraine, Belarus et Moldavie).

De fait, des standards de protection plus élevés et l'assistance assurée aux réfugiés dans des camps proches de leur pays d'origine pourraient encourager les réfugiés à rester sur place tout en leur assurant un meilleur traitement. Cette option doit être envisagée sérieusement, compte tenu du fait que ces réfugiés trouveront, en principe, plus de facilité à s'intégrer dans des sociétés arabes.

Il faut néanmoins souligner le fait que ces réfugiés sont accueillis dans des zones très pauvres ou sujettes à des conflits civils ou des tensions interethniques. C'est pour cela que même si ces mécanismes de *burden sharing* sont correctement financés et mis en œuvre, il faut prendre en considération l'impact déstabilisant que peut avoir une présence massive de réfugiés pour les pays d'accueil et par voie de conséquence, indirectement pour l'Union européenne.

Ces réserves faites, il ne faut pas sous-évaluer l'importance de l'action des organisations internationales dans la région. Par ailleurs, le rôle des pays SEM dans la formulation de leurs propres politiques de migration ainsi que la coopération interétatique directe et intra-régionale y est fondamentale.

10. Au cours de la dernière décennie, l'UE a mis l'accent sur les aspects externes de ses politiques d'asile et d'immigration, en particulier, à l'égard de ses voisins envisagés comme des pays d'origine et de transit. Dans quelle mesure ces politiques ont-elles contribué à aggraver ou réduire le phénomène de la migration irrégulière dans les pays SEM ? Quelles orientations devraient être encouragées / découragées ?

La dimension extérieure des politiques de migrations et d'asile de l'UE a provoqué d'importantes controverses dans les pays SEM.

Bien que l'UE, dans son « approche globale sur la question des migrations », propose aux pays tiers partenaires de coopérer dans la gestion des flux migratoires, plusieurs pays restent sceptiques quant à cette offre. Ils sont principalement réticents à coopérer dans certains domaines migratoires – tels que la prévention de la migration irrégulière et la gestion des flux de demandeurs d'asile – sans recevoir des garanties politiques adéquates et dans certains cas une compensation financière.

Par ailleurs, la tendance de l'UE à maintenir hors de son territoire les demandeurs d'asile est souvent perçue comme une tentative de transférer une partie de ses responsabilités vers des pays voisins en développement, manquant eux mêmes des capacités requises pour assumer cette charge. Ces politiques ont renforcé le problème de l'irrégularité dans les pays SEM.

En outre, les autres mécanismes de contrôle migratoire introduits par les pays de l'UE (tels que visas, accords de réadmission, sanctions à l'égard des compagnies de transport, exigences quant à la gestion des frontières de leurs voisins, etc.) relevant de cette tendance à l'externalisation, ont contribué à augmenter la pression des migrations irrégulières sur les pays du SEM. Du fait des restrictions des possibilités légales de migrer vers l'Union européenne, les pays SEM sont devenus soit des destinations envisageables, soit des pays de transit ou des portes dérobées pour entrer dans la forteresse Europe.

Plus concrètement, il conviendrait de construire sur les acquis des processus de dialogue qui existent entre l'UE et les pays SEM afin de déterminer *pourquoi, dans quels domaines et jusqu'à quel point* la dimension externe de quelques politiques de l'UE pourrait avoir des conséquences positives ou indésirables et de concentrer les efforts sur les domaines de coopération (l'approche globale sur la question des migrations).

L'ouverture de nouvelles voies légales de migration entre l'UE et les pays SEM ainsi que le développement de politiques migratoires plus flexibles pourraient frayer un chemin vers plus de mobilité et de convergence politique. Des initiatives en ce sens devraient être encouragées de part et d'autre de la Méditerranée.

APPENDIX

ANNEX 1: Programme, Policy Makers Meeting, 26-27 January 2009



**Cooperation Project on the Social Integration
of Immigrants, Migration,
and the Movement of Persons**



**Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on
International Migration (CARIM)**

Co-financed by the European Commission, AENEAS Programme

Meeting between Policy Makers and Experts

***Irregular Migration into and through
Southern and Eastern Mediterranean Countries and brainstorming session on
Crisis and Migration***

26 - 27 January 2009

European University Institute, Florence, Italy

Programme

Monday 26 January 2009

<p>09.00-11.00</p>	<p>Opening Session</p> <p>(a) Welcome Address - Stefano Bartolini, <i>Director of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence</i></p> <p>(b) Presentation of Participants</p> <p>(c) Introduction - Philippe Fargues, <i>Scientific Director CARIM - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence</i> “Irregular Migration in Southern and Eastern Mediterranean (SEM) Countries”</p> <p>- Alessandra Venturini, <i>Executive Director CARIM - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence</i> “Irregular migration: incentives and institutional and social enforcement”</p>
<p>11.00-11.15</p>	<p><i>Coffee Break</i></p>
<p>11.15-13.00</p>	<p>Keynote Speeches</p> <p>(a) Hervé Le Bras (EHESS) “Irregular Migration in Europe”</p> <p>(b) Ibrahim Awad (ILO) “Irregular Migration and Irregular Employment”</p>
<p>13.00-14.00</p>	<p><i>Lunch</i></p>

14.00-15.15	Presentation and Discussion of CARIM Research on Irregular Migration (a) Legal Aspects: Ryszard Cholewinski, <i>Labour Migration Specialist, Migration Policy, Research and Communications Department, International Organization for Migration (IOM), Geneva, Switzerland</i>
15.15-15.30	<i>Coffee Break</i>
15.30-18.00	<i>Views on Irregular Migration: National and International Experiences - First Session</i>
20.30	<i>Dinner</i>

Tuesday 27 January 2009

09.00-11.15	Presentation and Discussion of CARIM Research on Irregular Migration (b) Demographic-Economic Aspects: Brahim El Mouaatamid, CARIM, EUI (c) Socio-Political Aspects: Samy Shahira, <i>Jarvis Doctorow Junior Research Fellow in International Relations and Conflict Resolution in the Middle East, St Edmund Hall & the Department of Politics and International Relations, University of Oxford, UK</i>
11.15-11.30	<i>Coffee Break</i>
11.30-13.00	<i>Views on Irregular Migration : National and International Experiences - Second Session</i>
13.00-14.00	<i>Lunch</i>
14.00-15.15	General Discussion: Policy making on Irregular Migration in the Euro Mediterranean Area
15.15-15.30	<i>Coffee Break</i>
15.30-17.30	Concluding Session : Key Issues on Irregular Migration in the Euro-Mediterranean Area
Evening	<i>Dinner</i>

ANNEX 2: List of participants, Policy Maker Meeting, 26-27 January 2009

Algérie

Ali Bensaad

Maître de Conférence
Université de Provence

Ali Mebroukine

Professeur de droit international
Ecole Nationale d'Administration
Alger

Egypt

Farouk Ghoneim

Ambassador, Assistant to the Minister of Manpower and Migration
Cairo

Mustapha Kamel El Sayyed

PID

France

Patrick Cohen

Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire

Greece

Charalambos Kasimis

Department of Agricultural Economics & Rural Development
Agricultural University of Athens

Italy

Paolo Pomponio

Director of Immigration Service, Ministry of Interior

Guido Lenzi

Ambassador, former diplomatic advisor to the Minister of Interior

Jordan

Ahamad Shiyab

Refugees and Displaced Persons & Forced Migration
Yarmouk University

Mohammed Olwan

Professor, Law Department, Jordan University, Amman

Liban

Moussa Jaffal

Ministry of Interior
Colonel, Directorate General of General Security

Fadia Kiwan

Directrice de l'Institut des sciences politiques, Université Saint-Joseph, Beyrouth

Libya

Azza Maghur

Lawyer

Mauritanie

Sidi Mohamed Ahmed Mewloud

Conseiller technique, Ministère de l'intérieur

Abderrahmane El Yessa

Project coordinator
UNDP, Nouakchott

Sidna Mohamed Saleh

Directeur général
DevStat Consult, bureau d'études en développement statistiques, Nouakchott

Maroc

Wafaa Zniber

Ambassade du Maroc à Rome

Khadija Elmadmad

Professeur de Droit
Avocate et Consultante internationale
Titulaire de la Chaire UNESCO "Migration et Droits Humains"
Présidente de l'association « Migrations et Droits »
Rabat Ryad

Palestine

Adeeb Abu Khalil

Director General of Borders, in the General Authority of Civil Affairs

Asem Khalil

Head of Research and Lecturer in Constitutional Law
Birzeit University

Spain

Iván Martín

Associate Researcher
Instituto Complutense de Estudios Internacionales

Syrie

Firas Khouri

Counsellor – Vice Head of Mission, Jordan Embassy, Rome

Tunisie

Habib Fourati

Chef du Département des Statistiques Démographiques et Sociales
Institut National de la Statistique, Tunis

Turquie

Toktas Sule

Kadir Has University, Istanbul

Lami Bertan Tokuzlu

Jean Monnet Fellow

RSCAS/EUI

International Experts

Ibrahim Awad

Director of the International Migration Programme, International Labour Organization (ILO), Geneva

Giorgia Giovannetti

Scientific Director of European Report on Development

RSCAS/EUI

Frank Laczko

International Organisation for Migration (IOM), Geneva

Hervé Le Bras

Directeur d'études de l'EHESS (école des Hautes études en Science sociales)

Francesco Luciani

European Commission, DG JLS

Peter Schatzer

International Organisation for Migration (IOM), Rome

Julien Simon

International Centre for Migration Policy Development, Vienna

Shahid Ulhaque

International Organisation for Migration (IOM), Cairo

Rapporteurs

Demographic and Economic Module

Brahim El Mouaatamid

CARIM, Research Assistant, EUI

Legal Module

Ryszard Cholewinski

Labour Migration Specialist, Migration Policy, Research and Communications Department, International Organization for Migration (IOM), Geneva, Switzerland

Kristina Touzenis

Researcher for the International Migration Law Department, International Organization for Migration (IOM), Rome, Italy

Socio-Political Module

Shahira Samy

Jarvis Doctorow Junior Research Fellow in International Relations and Conflict Resolution in the Middle East, St Edmund Hall & the Department of Politics and International Relations, University of Oxford, UK

CARIM Team

Philippe Fargues

Professor of Demography
CARIM Scientific Director

Alessandra Venturini

Professor of Political Economy
CARIM Executive Director

Imco Brouwer

CARIM Network Coordinator

Brahim El Mouaatamid

CARIM Research Assistant for the Demographic-Economic Module

Tamirace Fakhoury

CARIM Research Assistant for the Political Module

Nathalie Jouant

CARIM Research Assistant for the Legal Module

Christine Lyon

CARIM Secretary